

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Funcionamiento y sostenibilidad de la participación ciudadana a nivel regional: Un estudio de caso del Consejo de Coordinación Regional (CCR) en Piura durante el periodo 2003-2018

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA
EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTORA

Almendra Rodríguez Rivera

ASESOR

Jorge Aragón Trelles

Lima, julio de 2020

RESUMEN

El proceso de descentralización en el Perú se caracterizó por la incorporación de un alto componente participativo y como parte de esta reforma se institucionalizaron diversos canales de participación y representación ciudadana. Paradójicamente, el Perú aún cuenta con un sistema de representación política fuertemente cuestionado, en consecuencia, diferentes segmentos de la población se sienten escasamente representados. La presente investigación enfoca sus esfuerzos en estudiar el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional (CCR), para comprender mejor los factores y condiciones que determinan las fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana en el Perú. Este estudio, de carácter cualitativo, presenta un caso en particular: el CCR de la región Piura. Se seleccionó este caso tomando en cuenta que diversos estudios sobre participación ciudadana señalan a Piura como una de las regiones en las que más se habría avanzado con relación al funcionamiento del CCR. Así, la pregunta que se plantea desarrollar —y resolver— es la siguiente: ¿Cuáles son los factores y condiciones determinantes que explican el funcionamiento sostenible del CCR en Piura durante el periodo 2003-2018? Como parte de la hipótesis se plantean dos factores: (i) la presencia de una sociedad civil organizada y participativa y (ii) el estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación.

Los resultados muestran la importancia de la calidad del capital social en los espacios participativos y, además, que los avances más interesantes en la región se alcanzan en tanto ambos factores confluyen para el logro de los objetivos de este espacio, así como para su contribución al desarrollo regional. No obstante, estos no son los únicos factores. En efecto, la investigación demuestra que la experiencia del CCR de Piura cuenta con otros elementos que la literatura reconoce como fuerzas motrices de la participación y concertación. En el caso de Piura existe un conjunto de factores centrales que permiten y garantizan el funcionamiento sostenible del CCR durante el periodo 2003-2018, pero en el análisis del proceso queda clara la existencia de impedimentos que dificultan el funcionamiento del mecanismo y que sin la incorporación de cambios terminarían agotándolo.

Palabras claves: democracia, descentralización, participación ciudadana, Consejo de Coordinación Regional, sociedad civil, liderazgo regional.

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a quienes me apoyaron a lo largo de mi vida a cumplir con mis metas, en particular a mis padres. Gracias a ellos por impulsarme a perseguir a mis sueños. Lo logramos.



AGRADECIMIENTOS

Eternamente agradecida con mis padres, Ana María Rivera y David Rodríguez, y con mi tía, Rosa Rivera, quienes contribuyeron con mi formación personal y académica. Ellos han sido mis primeros maestros. Mi especial reconocimiento a Jorge Aragón, mi asesor, por cada una de sus observaciones y correcciones, que permitieron mejorar la investigación. Su comprensión, paciencia y apoyo fueron claves para no rendirme en el proceso. Asimismo, quisiera agradecer a los amigos y amigas que estuvieron dispuestos a leer este estudio y fortalecerlo con sus valiosos comentarios. Le doy las gracias a María Claudia Augusto, Henry Ayala, Nashira Delgado, Pamela Cantuarias y, por último, a Enrique Hulerig, quien amablemente me apoyó con la revisión del texto.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de los informantes de la región Piura, quienes no solo me brindaron vasta información, sino me facilitaron el apoyo necesario para el contacto con los actores sociales y políticos que participaron del proceso. Gracias a cada uno de ustedes por su tiempo y dedicación en mi compromiso de llegar a finalizar este estudio, que pretende dar cuenta del potencial transformador de la participación ciudadana en tanto permite redefinir la relación de poder entre el Estado y la sociedad, para así acercarnos al ejercicio de una ciudadanía democrática plena.

ÍNDICE

RESUMEN	
AGRADECIMIENTOS	
ÍNDICE	
ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I: LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	1
1.1 Un breve diagnóstico: Los problemas de la democracia en América Latina y en el Perú	1
1.2 La descentralización como reforma de Estado	8
1.3 Descentralización y democracia como procesos vinculantes y complementarios	10
1.4 La participación ciudadana en el Perú	14
1.5 El impacto de la participación ciudadana	17
CAPÍTULO II: LA GENERACIÓN DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN A NIVEL REGIONAL	22
2.1 Consejos de Coordinación Regional (CCR)	23
CAPÍTULO III: GOBIERNO REGIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGIÓN PIURA	36
3.1 Experiencias regionales de los Consejos de Coordinación Regional	36
3.2 Análisis del CCR de Piura	43
3.2.1 Balance del CCR en el periodo 2003-2018	43
3.2.2 Auge del CCR: Gestión regional de Hilbck (2015-2018)	46
3.3 Factores determinantes en el funcionamiento sostenible del CCR en Piura	49
3.3.1 Sociedad civil organizada y participativa	49
3.3.2 Liderazgo regional y visión de la clase política sobre la participación	56
3.3.3 Presupuesto	60
3.4 Discusión de resultados: Análisis del funcionamiento sostenible del CCR en Piura	63
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES	68
BIBLIOGRAFÍA	78
ANEXOS	86

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ADSC: Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil

ANGR: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Apra: Alianza Popular Revolucionaria Americana

CCL: Consejo de Coordinación Local

CCLD: Consejo de Coordinación Local Distrital

CCR: Consejo de Coordinación Regional

CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CEPLAR: Centro de Planeamiento Estratégico Regional

CIPCA: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

GL: Gobierno local

GR: Gobierno regional

INVIERTE.PE: Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

JNE: Jurado Nacional de Elecciones

LBD: Ley de Bases de la Descentralización

LOGR: Ley Orgánica de Gobierno Regionales

MCLCP: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PDC: Plan de Desarrollo Concertado

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPR: Presupuesto Participativo Regional

PRODES: Programa ProDescentralización

RUOS: Reglamento Único de Organizaciones Sociales

Sinamos: Sistema Nacional de Movilización Social

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

INTRODUCCIÓN

A más de 15 años de iniciado el proceso de reforma del Estado conocido como descentralización resulta fundamental analizar el funcionamiento y la eficacia de los mecanismos de participación que se implementaron como parte de esta reforma en los diferentes niveles de gobierno. Más aún cuando este proceso de descentralización se caracterizó por su alto componente participativo debido a la incorporación de distintos mecanismos de participación priorizados para mejorar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Frente a este escenario, esta investigación tiene como objetivo estudiar el Consejo de Coordinación Regional (CCR) de Piura para comprender mejor cuáles son los factores y condiciones determinantes que explican su funcionamiento sostenible durante el periodo 2003-2018. Este periodo de estudio corresponde a cuatro administraciones regionales distintas que marcan la pauta con respecto al funcionamiento de estos espacios participativos, como el CCR, a través de iniciativas propias que contribuyen al funcionamiento sostenible del mecanismo y/o la inclusión de diversas formas de canalización de la incidencia social por parte del gobierno regional con el objetivo de que estos espacios no desaparezcan ni pierdan importancia en el tiempo.

Se escogió como caso de estudio el CCR de Piura porque, a diferencia de la serie de problemas en torno a la instalación y funcionamiento de los CCR, la región Piura resalta del promedio nacional pues este espacio de coordinación ha mostrado un mejor desempeño, según especialistas y literatura académica (Remy 2005, Monge 2006).

Así, a través de un estudio de caso que busca analizar el funcionamiento del CCR en Piura para identificar cuáles son los factores y condiciones más sensibles en los intentos por promover y mantener sostenidamente la participación ciudadana, se pretende contribuir a este vacío en la literatura. Para ello, resulta importante conocer el contexto en el cual se institucionalizan estos mecanismos de participación. El Perú es un país que se caracteriza por contar

con organizaciones sociales debilitadas y una alta fragmentación de la sociedad civil, producto de las crisis de los partidos políticos y la desconfianza hacia los representantes. En ese sentido, tradicionalmente, “la participación ciudadana no forma parte de la cultura política peruana, caracterizada más bien por la persistencia de patrones autoritarios y clientelistas cuyo cambio es requisito para su introducción” (Chirinos, 2004, p. 203).

Pese al contexto nacional, el proceso de descentralización institucionalizó los mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno, sin embargo, la totalidad de los mecanismos previstos normativamente no fueron implementados homogéneamente en las diversas regiones. Sobre el CCR, Távara (2007) menciona lo siguiente: “si bien todos los gobiernos regionales han cumplido también con constituir los Consejos de Coordinación Regional; **pese a las debilidades que la mayoría de los CCR muestran, en algunos casos han adquirido un importante dinamismo** [énfasis nuestro], se discuten diversas iniciativas y propuestas para mejorarlo” (p. 177). Esta reflexión plantea dos interrogantes para comprender los factores y condiciones que determinan las fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana: (i) ¿Cuáles son los factores que explican los casos de mejor desempeño en cuanto al funcionamiento de los mecanismos participativos? y (ii) ¿Cómo, en un país donde los CCR han tenido dificultades para cumplir con sus objetivos, existe un caso en el cual se produce un resultado distinto al promedio nacional?

Teniendo en cuenta los hallazgos de la revisión de literatura, en el presente estudio se plantea analizar el funcionamiento del CCR de Piura con el objetivo de responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los factores y condiciones determinantes que explican el funcionamiento sostenible del CCR en Piura durante el periodo 2003-2018? Cabe precisar que este término hace referencia al análisis del funcionamiento y de los resultados de un mecanismo de participación ciudadana, durante un periodo de estudio, lo cual permite evaluar la continuidad y sostenibilidad de la experiencia de participación ciudadana a través del tiempo.

Este factor tiempo resulta clave para estudiar experiencias de participación ciudadana; como bien menciona Arroyo e Irigoyen (2008), “la sostenibilidad no solo tiene que ver con las fuerzas motrices,¹ sino con el factor tiempo. Experiencias largas llegan a un punto de no retorno en que la dinámica tiene un nivel de autosostenibilidad. Pero no existe nunca la garantía de perdurabilidad” (p. 38).

En el caso de Piura, se plantea, como parte de la hipótesis, que los factores que explican dicho funcionamiento sostenible son los siguientes: (i) la presencia de una sociedad civil organizada y participativa;² y (ii) el estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación. Así, se analiza un estudio de caso en el que se evalúa su funcionamiento en base a dos dimensiones relacionadas con la dinámica de los CCR: el capital social (sociedad civil)³ y la voluntad política de los líderes regionales. Ambas hipótesis se ponen a prueba mediante los resultados del trabajo de campo en Piura.

En efecto, se realiza el recojo de información en la región Piura a través del empleo de herramientas cualitativas como entrevistas en profundidad a expertos, funcionarios del gobierno regional, miembros del CCR, activistas de la sociedad civil y representantes de la sociedad civil inscritos en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS); y la observación participante en una de las sesiones del CCR. Además, se complementa el análisis de la información empírica recogida con la recopilación de fuentes secundarias, y las normativas

¹ Se reconoce como fuerzas motrices a los elementos centrales en el lanzamiento y sostenibilidad de las experiencias participativas (Arroyo & Irigoyen, 2008).

² Cohen y Arato (1992) distinguen entre sociedad civil, sociedad económica y sociedad política. A efectos de la presente investigación, la sociedad civil se refiere a las estructuras de socialización y formas organizativas de comunicación institucionalizadas o en proceso de institucionalización que tienen injerencia en los procesos políticos. En otras palabras, la sociedad civil se entiende como la esfera de interacción entre la sociedad y el Estado (Cohen & Arato 1992, traducción propia) y está constituida por “subunidades, capaces de oponerse al Estado o contrarrestar su poder” (Gellner, 1991, p. 500).

³ Se hace referencia como capital social a “las características de la organización social como valores, normas, confianza social, y redes, que facilitan la coordinación y cooperación para un beneficio mutuo” (Putnam 1995, p. 67). Este capital social juega un rol fundamental en la asociación y cooperación de ciudadanos que tienen injerencia en los espacios de participación porque permite reconciliar el interés individual e interés general.

regionales como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y normas locales como el reglamento interno del CCR en Piura.

La investigación se divide en cuatro capítulos: el primero, presenta un breve análisis de los problemas de la democracia en América Latina y en el Perú, y describe el proceso de inclusión de los mecanismos de participación ciudadana como una posibilidad para fortalecer el régimen democrático, gracias a la descentralización; el segundo capítulo presenta una revisión de literatura sobre el mecanismo de participación en estudio: los Consejos de Coordinación Regional (CCR). De este modo, se desarrolla la conceptualización, sus problemas, experiencias a nivel regional y a partir de ello qué factores podrían explicar casos de mejor desempeño en cuanto al funcionamiento de este espacio de coordinación. Finalmente, el tercer capítulo pone en evidencia el análisis de la información empírica recogida que plantea los principales hallazgos de la investigación; y el cuarto capítulo cierra el estudio con las conclusiones y reflexiones finales.

Cabe destacar que este estudio puede ser útil para tomadores de decisiones en políticas públicas, investigadores interesados en temas de participación ciudadana en los gobiernos regionales, así como actores de la sociedad civil involucrados en procesos participativos. Su relevancia subyace en que la participación se ha convertido en un tema significativo en la agenda pública y en el debate político porque comprende cambios en la relación Estado y sociedad, ello implica una redefinición de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad que se pone en evidencia a través de los vínculos entre procedimientos y participación.

Como bien señala Monge (2005), “En el Perú —en la medida en que se viene incluyendo una variedad de mecanismos de participación y vigilancia— la descentralización ofrece una enorme posibilidad de replantear las relaciones entre el Estado y los ciudadanos en un sentido más democrático y más transparente, al incluirlos en la toma de decisiones de las autoridades de los gobiernos locales y regionales. Desde esa perspectiva —contra lo que muchos sostenían— la descentralización puede aportar a la gobernabilidad y no ser una amenaza a la misma” (p. 42). Por ello, resulta importante reflexionar sobre los

avances, límites, retos y desafíos de los mecanismos de participación en una democracia representativa.

Finalmente, se busca priorizar la relevancia de la participación ciudadana en la agenda pública, teniendo en cuenta que la renovación y transformación de un sistema de participación permite fortalecer y consolidar el régimen democrático. Además, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de políticas públicas no solo sirve a la consolidación de un régimen democrático, sino al desarrollo humano de cada uno de los ciudadanos. Como bien menciona Remy (2005), “la participación (o genéricamente, la acción colectiva) es el recurso para incidir en las políticas públicas de quienes carecen de recursos concentrados de poder y dinero” (p. 21), en ese sentido, canalizar la participación ciudadana a través de estos mecanismos constituye una posibilidad de injerencia de la sociedad civil en el gobierno.

Del mismo modo, se considera prioritario tener en cuenta que la participación y el control ciudadano son herramientas principales para una gestión moderna, transparente y concertadora (Grupo Propuesta Ciudadana, 2006), que se alinea a las necesidades actuales del ciudadano.

Por tanto, se pretende que esta investigación a través del estudio de caso pueda contribuir a un próximo balance en materia de mecanismos de participación ciudadana, y a partir de ello promover una participación que garantice formas de representación más efectivas, inclusivas e igualitarias, pese a los desafíos de la democracia peruana, caracterizada por una alta fragmentación social y política.

CAPÍTULO I: LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

1.1 Un breve diagnóstico: Los problemas de la democracia en América Latina y en el Perú

La democracia constituye uno de los principios de organización sobre los cuales actúa el Estado (Mariani, 2008). Así, la democracia, como régimen político y principio de organización, ordena la convivencia en sociedad, de modo que la interacción entre los individuos garantice su desarrollo personal y bienestar general.

En el presente estudio se entiende a la democracia como “una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática” (O'Donnell, 2004, p. 22). En otras palabras, la democracia tiene como principal objetivo redistribuir el poder para posibilitar la participación de todos los ciudadanos y así garantizar el ejercicio de sus derechos y obligaciones a los individuos.

Cabe destacar que la democracia como régimen político supone la existencia previa de un Estado y de una nación, pues, como bien menciona Linz, “sin Estado no hay democracia” (Linz, 1996, citado por Mariani, 2008). En otras palabras, la democracia necesita de un Estado que la establezca como una forma de ciudadanía universal (Mariani, 2008), sin embargo, en América Latina este requerimiento constituye uno de los déficits democráticos, debido a que la ciudadanía aparenta estar inmovilizada como consecuencia de la falta de Estado necesario para sostener y expandir los fragmentos de la democracia (O'Donnell, 2007, p. 32). En ese sentido, en América Latina queda pendiente que los Estados extiendan la ciudadanía universal, con el fin de acercarse a la consolidación democrática.

De acuerdo con estudios nacionales e internacionales, la democracia en América Latina afronta diversos problemas que amenazan la calidad del

funcionamiento o, incluso, la propia supervivencia del régimen democrático. O'Donnell (2004) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2004) coinciden en que las limitaciones de la democracia en América Latina son las siguientes: (a) la inequidad en la distribución y/o acceso al poder, que profundiza la brecha entre los ciudadanos e instituciones, por un lado, y ciudadanos y partidos políticos, por el otro; (b) la ausencia de un mínimo estatus de ciudadanía,⁴ no siempre alcanzado, lo cual genera crisis de legitimidad y riesgos para la sostenibilidad democrática; y (c) la debilidad del poder democrático, evidenciado a través de la escasa legitimidad del gobernante electo por parte de la sociedad.

Con relación a los problemas de América Latina, O'Donnell (2004) precisa que la principal preocupación es el insuficiente poder de los gobiernos democráticamente electos y de los Estados en América Latina para avanzar en el proceso de democratización, procedimiento que resulta fundamental para la convivencia democrática, debido a que la región se caracteriza por profundas desigualdades y asimetrías de poder que limitan la ampliación de la ciudadanía. Así, entre algunos problemas que genera la escasa capacidad para democratizar las sociedades se encuentran la limitada y escasa participación directa de ciudadanos, el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales en términos de su capacidad de involucrarlos, la complejidad y tecnificación del proceso de toma de decisiones y el predominio de las concepciones elitistas y solo delegativas de la democracia (O'Donnell, 1993; Avritzer, 2002, citado por Delamaza, 2011).

En efecto, América Latina se enfrenta actualmente a una serie de desafíos críticos para alcanzar la consolidación democrática. Sin embargo, cabe destacar que los déficits de ciudadanía que afectan a la región no son recientes, ya que el Estado latinoamericano ha exhibido, desde siempre, una faceta distante, ajena y hasta adversa a la población. De acuerdo con O'Donnell (2004),

⁴ Los mínimos aceptados para las esferas de ciudadanía se componen por los derechos indispensables (elecciones libres y transparentes, la libertad y seguridad de los ciudadanos, la defensa de la libre expresión) que caracterizan el estatus de ciudadanía (PNUD 2004).

“esta cara del Estado niega de hecho una ciudadanía que, propiamente entendida, se pone en juego no solo votando sino también en estos encuentros y desencuentros con sus burocracias y su sistema legal” (p. 38).

Como consecuencia de ello, problemas como la ineficacia de las burocracias, la ineffectividad del sistema legal o la escasa credibilidad del Estado y del gobierno se ponen en evidencia en los bajos puntajes que presentan los países de América Latina en las tres dimensiones del Estado: eficacia, efectividad y credibilidad (PNUD, 2004). De tal modo, es preciso indicar que Estados débiles resultan siendo un obstáculo para los avances del proceso de democratización y para la sostenibilidad del régimen democrático.

Teniendo en consideración lo anterior, resulta importante destacar que estos problemas de la democracia se establecen en un entorno institucional débil como es el latinoamericano, en el cual la política democrática funciona de manera diferente (Levitsky y Murillo, 2012). En comparación con América Latina, los países industrializados —o desarrollados— tienen evidentes diferencias frente a la debilidad institucional que caracteriza a la región.⁵ Estos países cuentan con sistemas políticos institucionalizados en los cuales las reglas de juego son estables y están aplicadas de manera uniforme, de modo que se pueda contrarrestar las limitaciones que se observan en América Latina.

De esta manera, el cambio institucional en América Latina se aproxima, excepcionalmente, a modelos de equilibrio interrumpido y a modos de cambio gradual, sino que suele responder a formas reemplazo o sustitución constantes a través de las cuales las instituciones atraviesan con frecuencia modificaciones totales (Levitsky y Murillo, 2012). Estas variaciones repentinas y totales en América Latina incrementan su debilidad institucional, la cual obstaculiza los esfuerzos para la democratización de la región. En efecto, “en algunos casos, la democratización puede requerir el desmantelamiento de algunas instituciones, sin embargo, en general, no hay democracia que funcione bien sin instituciones fuertes [traducción propia]” (Brinks, Levitsky & Murillo, 2020).

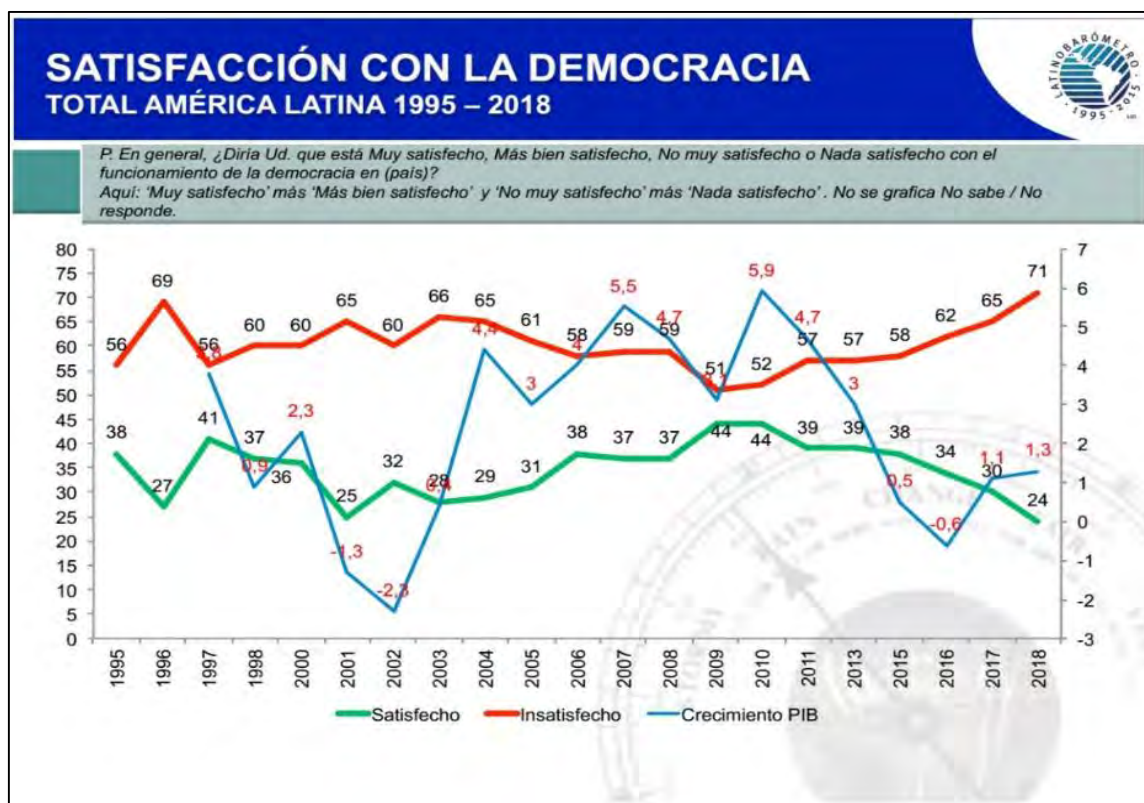
⁵ Cabe destacar que dentro de América Latina se da lugar a variaciones con respecto a la fortaleza institucional, tanto dentro de territorios nacionales como entre países (Levitsky & Murillo 2012; Brinks, Levitsky & Murillo, 2020).

Como bien señala O'Donnell (2004), “en América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia” (p. 92). Como parte de los derechos ciudadanos en un régimen democrático, la representación política y la participación son temas centrales para la sostenibilidad democrática, en tanto la crisis de representación se deriva ocasionalmente en crisis de poder democrático (O'Donnell, 2004).

En este contexto, los problemas de la democracia y la falta de resultados en América Latina influyen en la opinión de los ciudadanos sobre su apoyo a este régimen político: la democracia. Los resultados del Latinobarómetro 2017 demuestran cómo se acentúa el declive de la democracia por medio de la disminución paulatina del apoyo y la satisfacción hacia la misma, y existe la percepción de que se gobierna para unos pocos (Informe Latinobarómetro, 2017). Más aún, de acuerdo con el Latinobarómetro 2018, el índice de apoyo de los ciudadanos al sistema democrático es de 48%, cinco puntos menos en comparación con 2017 y, de acuerdo con Daniel Zovatto (2018), el peor indicador desde la crisis de 2001.

A continuación, se muestra cómo ha variado la satisfacción con la democracia en América Latina desde 1995 hasta 2018.

Gráfico 1: Satisfacción con la democracia en América Latina 1995-2018



Fuente: Informe Latinobarómetro (2018).

Estos resultados revelan el deterioro regular y ascendente de las democracias en América Latina, y el Perú no es la excepción. En el Perú la democracia se caracteriza por la crisis de legitimidad del sistema político, la falta de reconocimiento igualitario en términos de ciudadanía y la fragilidad de las instituciones políticas.

Asimismo, la falta de confianza en las instituciones públicas es una característica inherente al sistema político peruano. Esta desconfianza⁶ explica la caída sostenida que muestra el índice de apoyo a la democracia en los países de América Latina y en el Perú, no solo a nivel nacional, sino también

⁶ Sobre la confianza en las instituciones del Perú, la Iglesia católica posee la mayor confianza, con 65%. Luego, las Fuerzas Armadas (46%), la Policía Nacional (34%), las instituciones electorales (29%), el Poder Judicial (25%), el gobierno (25%) y el Congreso de la República (22%). El último lugar lo ocupan los partidos políticos, con 15% (Latinobarómetro 2017).

subnacional, vale decir regional y municipal y, “desde una perspectiva comparada, la situación se muestra bastante grave al tener uno de los grados de apoyo al sistema político más bajo en el contexto de América Latina. El Barómetro de las Américas constata una caída de la confianza ciudadana en los Gobiernos Regionales y Municipales, considerando el periodo 2006-2014” (Programa ProDescentralización 2016, p. 26). Estos resultados muestran la desafección de los ciudadanos hacia al Estado y al sistema político peruano, lo que genera una dinámica particular de interacción entre ambos.

En esa misma línea, la debilidad del sistema político en cuanto a su capacidad de representación se evidencia en la desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos y su contribución al funcionamiento de la democracia. De acuerdo con Tanaka (2005), “la desconfianza es fundamentalmente consecuencia de los resultados sustantivos de la acción de los gobiernos. La percepción ciudadana de los partidos está estrechamente vinculada a los vaivenes de la gestión gubernativa y a sus resultados” (p. 82).

Por tanto, los ciudadanos no solo desconfían de las instituciones públicas, sino, en particular, también de los partidos políticos. Esta desconfianza hacia los partidos tuvo como consecuencia que “otros actores y organizaciones han llenado los vacíos que dejan los partidos o simplemente los han desplazado como actores relevantes” (Aragón, 2016, p. 19, cita a Grompone). Cabe destacar que este hecho característico del sistema político peruano se desvincula de la literatura académica existente, que resalta la importancia del rol de los partidos en la democracia como instituciones esenciales para mediar entre la ciudadanía y el Estado (Lipset, 1993; Schumpeter, 1950; Schattschneider, 1942).

En efecto, el debilitamiento del Estado peruano, la fragilidad del sistema político y la crisis de representatividad de los partidos contribuyó al establecimiento de una democracia sin partidos (Levitsky & Cameron, 2003; Tanaka & Vera, 2010; Tanaka, 2005),⁷ es decir, un sistema político con

⁷ Siguiendo al autor, “el corazón de los problemas del funcionamiento de la democracia peruana está en la debilidad de los partidos y en la inexistencia de un sistema de partidos, lo que se expresa en los altos niveles de volatilidad electoral (los más altos de la región) y en la aparición de figuras “independientes” que si bien renuevan

“organizaciones que otrora fueron bastiones de la ciudadanía y que hoy se encuentran en la fase de crisis terminal, sin que haya visos, de que las ‘franquicias’ electorales se transformen en organizaciones políticas” (Cotler, 2013, p. 63). En este contexto, la crisis de representación impide la formación de organizaciones políticas que actúen como intermediarios permanentes entre el Estado y la ciudadanía.

Finalmente, los problemas de la democracia en el Perú conllevan repensar sus efectos y resulta importante tener en cuenta que “la principal consecuencia de un gobierno que no cuenta ni con un Estado eficiente ni con un partido sólido es la baja calidad de la democracia y, en particular, la desvinculación entre ciudadanos y gobierno” (Aragón, 2016, p. 131, cita a Levitsky). Si bien el objetivo de la presente investigación no se centra en estudiar las razones por las cuales los ciudadanos optaron por distanciarse de las organizaciones políticas y de la clase política en general, los cuales gozan de un desprestigio generalizado y se caracterizan por su falta de eficacia como transmisores de las demandas, se reconoce que la falta de adhesión a estas organizaciones políticas es uno de los puntos de partida para la incorporación de iniciativas de apertura del sistema político a través de reformas de Estado tales como el proceso de descentralización. En otras palabras, “se partió implícitamente de la idea de que el involucramiento de la población y de la ‘sociedad civil’ compensaría los límites de la actuación de los desacreditados partidos políticos” (Tanaka 2007, p. 2).

En un escenario sin partidos políticos se mantenía la esperanza de que la descentralización ampliará la participación ciudadana en tanto podría brindar múltiples beneficios, entre ellos, los siguientes: permitir el *accountability* vertical por parte de los ciudadanos; extender la representación a través de instancias nacionales y subnacionales; y adoptar un mayor conocimiento de las demandas

relativamente la escena política, la cargan de improvisación, falta de experiencia y la hacen especialmente vulnerable a la proliferación de intereses particularistas, cuando no facilitan el desarrollo de las fuerzas sistémicas. Todo esto genera imprevisibilidad, incertidumbre y estimula conductas cortoplacistas y no cooperativas en los actores políticos y sociales” (Tanaka, 2005, p. 81).

de la población. Asimismo, esta cercanía podría alentar una mayor eficacia y solucionar problemas de gobernabilidad, además de renovar las opciones políticas (Grompone, 2016).

1.2 La descentralización como reforma de Estado

En un contexto en el cual la democracia en América Latina afronta dificultades tales como la fragilidad de sus instituciones, la crisis de representatividad y la legitimidad del sistema político, da la casualidad que en varios países de la región ha habido reformas estatales de descentralización.

Este proceso descentralista, que constituye la principal propuesta de reforma política, forma parte del conjunto amplio de reformas institucionales que se implementaron en los años ochenta y parte de los noventa en varios países de América Latina como respuesta a la crisis de legitimidad política. En otras palabras, se incorporaron estas reformas con la finalidad de legitimar sus sistemas políticos a través de la apertura y democratización. Posteriormente, se manifestó en importantes cambios constitucionales en los países de la región (Tanaka, 2005).

Así, la propuesta política consistió en la implementación de reformas institucionales que pretendían abrir espacios para la participación ciudadana, mediante procesos de descentralización, cambios constitucionales, reformas políticas; ello implica incluir cambios que abran el sistema político y propicien la renovación y circulación de élites (Tanaka, 2005). Siguiendo con Tanaka, “en todos los países andinos, desde finales de los años ochenta, diversos actores de los sistemas políticos respondieron a sus problemas de legitimidad ante la ciudadanía por medio de diferentes reformas institucionales que buscaban acercar el Estado a los ciudadanos y abrir los sistemas políticos para permitir la renovación de élites políticas” (Tanaka 2005, p. 13).

En razón de ello, las diversas iniciativas de reforma institucional que buscan ampliar la representación política son las elecciones de autoridades regionales y locales, los procesos de descentralización política, la adopción de

sistemas personalizados de representación, y diferentes reformas electorales como la adopción de varios mecanismos de democracia directa y participativa. En efecto, “se creó un sentido común en la élite política por el cual el camino para lograr una plena ‘democratización’ consistiría en diversas políticas de apertura del sistema. La principal reforma en esta dirección ha sido el nuevo impulso a la descentralización del Estado por medio de la constitución de gobiernos subnacionales electos por voto popular; pero también el establecimiento de diversos mecanismos de consulta y participación ciudadana, y democracia directa” (Tanaka, 2005, p. 43).

Como se mencionó anteriormente, este proceso descentralista no solo ocurre en el Perú, sino que en otros países de Latinoamérica también se discuten los límites de la democracia representativa y se analiza cómo profundizar aspectos del régimen democrático, otorgándole legitimidad mediante la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Tal como señala el Grupo Propuesta Ciudadana (2004), “muchos otros países de nuestro continente, así como en muchas otras regiones del mundo, se vienen experimentando diversas formas de participación en respuesta a los problemas que viven democracias asediadas por la pobreza, la corrupción y la crisis de sus sistemas de partidos y de representación” (p. 6).

Por tanto, de acuerdo con la revisión de literatura, los procesos de descentralización podrían ofrecer una posibilidad de reforma que permita acercar el Estado a los ciudadanos; sin embargo, la descentralización no resulta ser una reforma de Estado suficiente que permita resolver los problemas de legitimidad del sistema político. Y específicamente, en el Perú, la descentralización no ha terminado siendo tan efectiva para lograr los objetivos políticos propuestos. Como bien menciona McNulty (2007), “políticamente, la reforma se diseñó para incrementar la participación de los ciudadanos en el ámbito local, para fortalecer a la sociedad civil y para mejorar el frágil sistema democrático del Perú” (p. 231), objetivos aún no consolidados en la democracia peruana.

1.3 Descentralización y democracia como procesos vinculantes y complementarios

Los problemas de la democracia en cuanto a los sistemas de representación nos convocan a realizar un análisis sobre los factores y/o condiciones que permiten el funcionamiento de los espacios participativos, teniendo en cuenta los límites de la dimensión participativa en un proceso de descentralización. Este esfuerzo permitiría plantear nuevas estrategias que logren que la reforma descentralizadora adopte un rol importante en la consolidación de la democracia y, en específico, a través de la apertura del sistema político presente como su principal medio, la mejora de los mecanismos de participación ciudadana.

La relación entre la descentralización y la democracia se presenta como un nexo vital en el que la participación adopta el rol principal. Así lo señala Zárate (2002), la descentralización y la democracia se perciben como conceptos vinculados, entendiendo la democracia a partir de características como la pluralidad y la participación, mientras que la descentralización es el reconocimiento legal y cotidiano de la pluralidad y del derecho a la participación. Asimismo, Zárate menciona que “sin democracia no habría posibilidad de iniciar un proceso de descentralización, pero sin descentralización tampoco sería posible alcanzar un grado óptimo de democracia” (p. 40).

En ese sentido, la democracia y la descentralización son procesos vinculantes y complementarios simultáneamente. Este vínculo y complementariedad se sustenta en que a través del proceso de descentralización existe la posibilidad de fortalecer el régimen democrático que permita el reconocimiento de la pluralidad de los ciudadanos y su derecho de participación en espacios públicos.

El proceso de descentralización vinculado a una política explícita de participación ciudadana no es un caso único en el Perú, sino que las reformas descentralistas de los últimos veinte años en España y América Latina siempre se asociaron a la participación ciudadana (Chirinos, 2004). Así, la participación

ciudadana constituye un componente en común de los procesos descentralistas en América Latina.

Desde fines de los ochenta, “diversas reformas constitucionales han sido promulgadas para intentar acercar el ciudadano al Estado y a la toma de decisión política. Ellas introducen la descentralización (Bolivia, México, Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Colombia), así como mecanismos de democracia directa (referéndum, revocación de las autoridades políticas electas) y de democracia participativa” (Revesz, 2013, p. 16). En efecto, la implementación de instancias de participación y concertación en los distintos niveles de gobierno, como resultado del proceso de descentralización, son el denominador común en las reformas políticas de Estado en América Latina, y constituyen reformas institucionales con procesos profundos y significativos. Sin embargo, pese a su amplia adopción, resulta interesante destacar que las reformas de descentralización no necesariamente conducen a un mayor empoderamiento de los actores políticos subnacionales, como alcaldes y gobernadores, sino que la variedad de resultados finales depende en gran medida de las reformas iniciales, es decir, quien inicia las reformas, como se inician y en qué orden se introducen (Falleti, 2010).

En el Perú, la relación entre el proceso de descentralización y la participación ciudadana se pone de manifiesto desde el inicio de la construcción del marco legal descentralista plasmado en la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización. En el capítulo IV, referido a la participación ciudadana, este dispositivo legal establece textualmente que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso a todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, control, evaluación y rendición de cuentas; sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos, de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los

gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley (Arts. 17. °.1, 17. °.2).

Asimismo, “la modificación constitucional que inició el proceso normativo de la descentralización, así como la Ley de Bases, reconocen la participación como un componente central de esta reforma política y administrativa del Estado” (Azpur, 2003, p. 64). En consecuencia, la descentralización política constituye una de las reformas institucionales más importantes para democratizar el Estado y acercar el poder político a la sociedad en tanto facilita la representación política a través de la definición de mecanismos de participación ciudadana.

Coincidiendo con dicho planteamiento, el Programa ProDescentralización (2016) señala que “la incorporación de la participación ciudadana como componente de la descentralización significó la apertura del Estado a la sociedad y el incremento de la voz de las organizaciones de la sociedad civil, no como acción desde fuera del Estado, sino desde dentro, es decir, como un derecho a la ciudadanía. Se buscaba establecer puentes entre el Estado y la sociedad, de cara a superar la ya entonces creciente crisis de representatividad política y social” (p. 53). En ese sentido, la participación ciudadana como componente de la descentralización no solo abre espacios con el objetivo de mejorar el vínculo de los ciudadanos con el Estado, sino que el Estado institucionaliza la participación a través de su reconocimiento como derecho de la ciudadanía. Este hecho resulta importante porque no solo se reconoce la voz de las organizaciones de la sociedad civil, sino que se admiten como parte del Estado los reclamos efectuados en uso del derecho a la ciudadanía.

En suma, pese a la complejidad del sistema político peruano y el debilitamiento del régimen democrático, a través del proceso de descentralización se incorporaron mecanismos de participación ciudadana que refuerzan e institucionalicen las acciones de los actores sociales, con el fin de mejorar la representación política en los niveles de gobierno regional y local. Por ello, se sostiene que “la aprobación del marco legal más reciente que sustenta la descentralización en el país establece que en las regiones, así como en los municipios, existen muchos más mecanismos de participación y representación que a nivel nacional” (Remy, 2016, p. 147).

En los países de América Latina, caracterizados por democracias incipientes, se entiende la participación como una “forma de redistribución de poder real o simbólico (fuente de inclusión) y de acceso a determinados bienes; como manera de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano, que desconfía profundamente del mismo” (Ballón, 2009, p. 77). En el presente estudio se entiende por participación ciudadana el involucramiento cotidiano de los ciudadanos en los asuntos públicos, muchas veces vinculante y no solo ocasional y delegativo (Ballón, 2009). En efecto, la participación ciudadana representa la estrategia de respuesta al déficit democrático en varios países de América Latina.

En el Perú, la institucionalización de nuevas formas de apertura del sistema político a través de los mecanismos de participación, gozaron de altas expectativas para su contribución a la gobernabilidad democrática. De acuerdo con Remy (2005), producto del montaje de mecanismos de participación se esperó muchos beneficios para la democracia, entre ellos los siguientes: mejorar la calidad de las decisiones públicas y de los servicios; superar las carencias y debilidades del sistema de partidos políticos; evitar la politización de decisiones públicas; incrementar la eficacia del Estado; y vigilar la adecuada utilización de recursos en los distintos niveles de gobierno.

Además, si bien la incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas supone un ejercicio de poder basado en la relación asimétrica entre el Estado y la sociedad, a través de la participación se buscó convertirla en una relación directa que tenga en cuenta las demandas e iniciativas de la ciudadanía. En ese sentido, se esperó que “la participación ciudadana produzca nuevos vínculos entre la sociedad y el Estado, insuficientemente reproducidos por la representación política” (Remy, 2005, p. 14).

Cabe destacar que la participación ciudadana en el Perú precede a la reforma descentralizadora. Es decir, la participación ciudadana no aparece por primera vez dentro de los temas de agenda política como consecuencia de la reforma de descentralización, impulsada por el Estado, sino que en el Perú hubo previamente esfuerzos de participación ciudadana sin una reforma institucional

de Estado.

1.4 La participación ciudadana en el Perú

El interés estatal por la participación de los ciudadanos en el gobierno se remonta a los años setenta a partir de diferentes experiencias de gestión local que se desarrollaron en distritos y provincias. Paradójicamente, la participación fue promovida durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, dirigida por Juan Velasco Alvarado, el cual instauró un régimen político definido como una democracia social de participación plena. Este régimen tuvo como propósito organizar y movilizar a diferentes sectores de la sociedad como base social para su proyecto de modernización estatal, es decir, el régimen se sustentó en la creación de un conjunto de nuevas organizaciones que articulaban a los beneficiarios de sus reformas (Ballón, 2009; Remy, 2005). La organización corporativa y vertical fue establecida desde el Estado y por parte de la sociedad civil, acompañada de grupos opositores al gobierno, los cuales manifestaron su participación a través de movilizaciones.

Así, mediante el modelo de democracia de participación plena se evidenció el uso estatal de la participación como práctica autónoma de organización y movilización por parte de la sociedad civil. Pese a ello, las reformas estatales de participación implementadas como producto del montaje institucional del gobierno de Velasco desaparecieron con el retorno del régimen democrático en el año 1980. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, el Perú vivió una inconclusa transición al proceso de regionalización y a la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones (Ballón, 2009). En tal contexto, la descentralización, establecida en la Constitución de 1979, fue impulsada a través de la creación de gobiernos regionales y formación de regiones en las cuales se promovió la participación de la sociedad civil en la figura de delegados de organizaciones sociales; sin embargo, este espacio de asambleísmo fue disuelto tras el autogolpe de Alberto Fujimori en el año 1992.

Simultáneamente, desde los inicios de la década de 1980 se dio lugar a

pequeñas y al inicio poco visibles experiencias de participación ciudadana. Como bien señala Remy (2005), “la Izquierda Unida,⁸ que tuvo responsabilidad de gobierno en los municipios, aportaba a la gestión pública algo nuevo: su relación directa con las organizaciones a través de las cuales los sectores populares habían logrado reproducir sus vidas y crecientemente, desde la década de 1960, acceder a nuevos recursos” (p. 23). Asimismo, la autora agrega que la intención de involucrar a las organizaciones en los problemas, las decisiones y la gestión de gobierno constituye el rasgo característico de la izquierda, mas no una estrategia elaborada con fines políticos (Remy, 2005). De este modo, los alcaldes municipales de Izquierda Unida, a través de la participación, buscaron incorporar mecanismos que incluyeran a las organizaciones sociales en la planificación y gestión de los municipios, de manera que la sociedad civil sea el soporte de la gestión municipal.

En la década de 1990, durante el gobierno de Fujimori, se alentó, por un lado, la reestructuración y centralización del Estado, lo cual conllevó suprimir las estructuras de voz y los canales de representación que vincularon a los ciudadanos con los decisores; por otro lado, los programas sociales permitieron la intervención de los usuarios en la provisión de servicios, creando una base social de apoyo a su gobierno (Ballón, 2009). De este modo, los programas sociales resultaron parte de una estrategia clientelar para obtener legitimidad social. Así, con el objetivo de apoyar los fines políticos de Fujimori, se invocó desde el gobierno central la experiencia de organización y participación masiva, pero con el propósito de cuestionar la representatividad de los partidos políticos “tradicionales” y justificar el autogolpe de 1992 (Remy, 2005). Frente a ello, en el nivel de gobierno municipal, muchos alcaldes, a través de los municipios, convocaron a mesas de concertación o consejos de participación y/o comités de desarrollo como alternativa al autoritarismo y clientelismo creciente, así abren la

⁸ Izquierda Unida no es la primera agrupación que invoca a la organización y participación con el fin de involucrar a la población en su gestión de gobierno. Según Remy (2005), Acción Popular ya había implementado el sistema de cooperación popular en 1963-1968, que consistió en convocar a las comunidades campesinas y organizaciones barriales para apoyar en la ejecución de obras públicas bajo el lema de “El pueblo lo hizo” (p. 24).

gestión municipal a la participación ciudadana (Remy, 2005).

Paradójicamente, el gobierno de Fujimori amplió los derechos de participación a través de la implementación de la Ley N. ° 26300,⁹ Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Este dispositivo legal se encarga de regular el ejercicio de los derechos de participación ciudadana a través de la reglamentación de diversas formas de participación: (i) iniciativa ciudadana (iniciativa de reforma constitucional, referéndum e iniciativas en la formación de legislación municipal y regional) y (ii) control ciudadano. Esto último implica establecer el derecho de control mediante la figura de revocatoria y remoción de autoridades para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Posteriormente a la caída del régimen autoritario de Fujimori y desde el gobierno de transición de Valentín Paniagua, el Perú emprendió la construcción de un Estado democrático y descentralizado. De acuerdo con Muñoz (2016), iniciada la transición democrática existió un consenso creciente entre los políticos, sociedad civil y académicos sobre la necesidad de implementar reformas institucionales para fortalecer la democracia. Así, como parte de las reformas emprendidas entre los años 2001-2003, “se empezó a promover la participación ciudadana en el gobierno, al institucionalizarla como derecho y al impulsar la creación de una variada estructura de espacios que reúnen a los representantes del gobierno, en los ámbitos nacional y subnacional, con los de la sociedad civil, para la negociación y planificación” (Ballón, 2009, p. 83). En otras palabras, el gobierno central impulsó la participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno como consecuencia de la institucionalización de la participación que constituye parte de los derechos del ciudadano.

En suma, si bien el proceso de descentralización iniciado en el año 2002,

⁹ Con fecha 7 de abril de 2015, se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Ley N. ° 30315, la cual modifica diversos artículos de la Ley N. ° 26300. Mediante esta norma se modifican los artículos 2. °, 20. °, 21. °, 23. °, 24. °, 25. ° y 34. ° de la Ley N. ° 26300, referidos a los derechos de participación de los ciudadanos, la revocatoria del derecho de la ciudadanía, el porcentaje de votación en la revocatoria, las reglas de acreditación del JNE, la confirmación de la revocatoria y la acreditación de la demanda de rendición de cuentas, respectivamente. Por tanto, dichas modificaciones traen grandes cambios a los procesos de revocatoria para cualquier autoridad.

durante el gobierno de Alejandro Toledo, otorgó mayor visibilidad al proceso y profundizó la participación ciudadana como componente fundamental en la reforma descentralista, es importante reconocer que la participación cuenta con esfuerzos previos a esta reforma institucional de Estado. Contraintuitivamente, de acuerdo a la experiencia participativa en el Perú, las primeras iniciativas de participación ciudadana se han realizado durante gobiernos no democráticos como los gobiernos de Velasco y Fujimori, gobiernos que utilizaron la participación como una estrategia para asegurar el apoyo político y soporte a las decisiones del gobierno, e incorporar a la sociedad en la propia gestión y administración del gobierno.

Como bien señala Remy (2005), “no fue el régimen de Fujimori el primer gobierno que, en conflicto con los partidos políticos, legitima su acción en una interlocución directa con la población, invocando la participación ciudadana y generando instituciones y organizaciones nuevas” (p. 24). Sin embargo, los mecanismos de participación instaurados durante el gobierno de Fujimori son relevantes en la medida que continúan vigentes hasta la actualidad, configurándose como espacios mediante los cuales la sociedad civil se involucra en decisiones públicas sin la mediación de los partidos políticos como órganos intermediarios que canalizan las demandas.

1.5 El impacto de la participación ciudadana

Pese a que el componente participativo se mantiene vigente, aún existen limitaciones que obstaculizan la marcha del proceso de descentralización, por tanto, estas necesitan ser enfrentadas para afirmar la institucionalidad democrática de los gobiernos subnacionales (Revesz, 2013). De este modo, estas no constituyan dificultades para el desarrollo de la participación en los gobiernos regionales y locales.

Siguiendo a Revesz (2013), con respecto a las autoridades e instancias tanto regionales y locales se propone como limitaciones: la superposición de funciones, la poca autoridad para hacer respetar dichas funciones, la escasa

transparencia en la toma de decisiones, la carencia de recursos humanos capacitados para la gestión del proceso y conducción de iniciativas a nivel de desarrollo local, y la ausencia o escasa efectividad de los mecanismos de control. Desde el lado de la sociedad civil, se encuentra problemas en la representatividad de diversos líderes y dirigentes, escasa dinámica interna de las organizaciones sociales, y la débil capacidad propositiva y fiscalizadora por parte de los representados. Teniendo en cuenta dichas limitaciones, resulta fundamental replantear la importancia de la participación ciudadana en el proceso de descentralización. Existen diversas posiciones sobre el tema: por un lado, algunos autores resaltan la importancia del componente participativo y, por otro lado, hay otras posturas que minimizan su rol en el proceso democratizador.

El tema de la participación se inserta en dos perspectivas contrapuestas. Por un lado, autores que desdeñan la importancia de la participación ciudadana en el proceso de descentralización peruana; tal como lo presenta Ballón (2009), “la participación como una mera transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad” (p. 87). Por otro lado, autores como Stephanie McNulty (2007) sostienen lo siguiente:

“la reforma representa un infrecuente intento de combinar la democracia representativa y la democracia directa para mejorar el buen gobierno, aumentar la rendición de cuentas y reducir la corrupción [...] Políticamente, la reforma se diseñó para incrementar la participación de los ciudadanos en el ámbito local, para fortalecer a la sociedad civil y para mejorar el frágil sistema democrático del Perú. Para lograr esos fines se han desarrollado e implementado varios mecanismos de participación” (p. 231).

Ambos autores apuestan por la segunda perspectiva que caracteriza a la participación ciudadana como componente fundamental para la consolidación democrática en el país. En ese sentido, en esta segunda perspectiva se inscribe el presente estudio, en tanto se busca replantear la importancia de la participación ciudadana a partir del análisis del funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional (CCR).

El Perú optó por la creación de canales en el marco del proceso de descentralización tomando como referencia que la participación funciona mejor

cuando hay mayor cercanía entre gobernantes y ciudadanos; entre tomadores de decisiones y usuarios de los servicios públicos (Reuben, & Zumaeta, 2011, p. 2). Además, se incorporaron los mecanismos de participación con el objetivo de enfrentar a la débil representación política. Sin embargo, si bien la participación ciudadana ayuda a mejorar las políticas públicas no reemplaza ni reemplazará la falta de representación política (Remy, 2005).

A pesar de los beneficios que produce la implementación de espacios participativos, un punto clave para entender los alcances y límites de la participación ciudadana es la tensión entre la democracia representativa y la democracia participativa (Grompone, 2005). Es decir, “en una democracia representativa, la participación como derecho de la sociedad civil implica una variante del modelo tradicional. Ya no serán las autoridades elegidas mediante el voto popular las únicas con exclusiva capacidad para tomar decisiones públicas. **Ahora la ciudadanía tiene el derecho de intervenir** de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en la ley [el énfasis es nuestro]” (Chirinos, 2004, p. 198).

A partir de ello, se desprenden interrogantes sobre qué tan viable, posible o razonable es actualmente plantearse la promoción de la participación ciudadana y explorar sobre los factores o condiciones en las cuales un espacio participativo funciona sostenidamente y logra resultados; y, en términos generales, ¿cómo revitalizar la democracia? ¿cómo lograr una democracia más representativa?

En un marco general en torno a las experiencias de participación ciudadana, en el texto “¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?”, Tanaka y Meléndez (2005) analizan los factores que explicarían el éxito o fracaso de las experiencias de participación ciudadana. Ambos autores sostienen que para determinar las variables que explican el éxito es importante distinguir sus diferentes tipos, teniendo en cuenta el grado de complejidad de la comunidad donde se implementa y el tipo de bienes (privados grupales, públicos específicos, públicos difusos) que se persigue con la participación; el hallazgo más importante de este texto, a efectos de la presente investigación, es la intervención decisiva de los actores externos en el éxito de

las experiencias participativas.

En ese sentido, se pone en evidencia la dependencia de las experiencias participativas respecto de la acción de los actores de la sociedad civil y de la esfera política, así como de los incentivos que crean las instituciones del Estado. En efecto, si bien se ilustra la vulnerabilidad y dependencia de la participación frente a los vaivenes políticos y a las agendas de actores externos a las comunidades, también ilustra su potencial, si es que viene acompañada de una decidida voluntad política y de recursos que le den sentido (Tanaka y Meléndez, 2005, p. 167).

Pese a los objetivos propuestos en la apuesta por la descentralización política, los balances sobre el significado de esta reforma dan cuenta que “este diseño y modo de proceder, así como la predominancia del carácter político administrativo de la reforma, contribuyen fuertemente a que la descentralización sea percibida todavía como alejada de la gente” (Revesz, 2013, p. 92), es decir, después de transcurridos varios años, posteriores a la implementación de esta reforma, la ciudadana aún siente lejana los objetivos de este proceso de descentralización.

Coincidiendo con dicho planteamiento, el informe del Programa ProDescentralización (2016) menciona lo siguiente: “El balance de la participación ciudadana es negativo y no parece haber, en el futuro cercano, posibilidades que se produzcan mejoras significativas. Si bien hubo algunas experiencias de mejora de condiciones, sobre todo en el presupuesto participativo, el impacto no ha sido suficiente para hacerlas sostenibles ni promover su réplica. La imagen de la participación ciudadana es hoy la del “cumplimiento formalista”, es decir, se han convertido —en la mayoría de casos— en ritos anuales vaciados de contenido participativo. Tales son los casos del presupuesto participativo, de los consejos de coordinación regional y locales y de las audiencias públicas de rendición de cuentas” (p. 54).

En este contexto de balance negativo sobre el impacto de la participación ciudadana como resultado del proceso de descentralización resulta relevante dar cuenta de los avances y las dificultades en el funcionamiento de estos espacios de participación con el objetivo de proponer estrategias y herramientas que

contribuyan a cambiar esta visión de cumplimiento formalista con la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Sin la incorporación de cambios, “la reforma de descentralización participativa en el Perú se reducirá en la historia como una de las reformas más ambiciosas en el papel, pero no en la práctica [traducción propia]” (McNulty & Garcia, 2019, p.62).



CAPÍTULO II: LA GENERACIÓN DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN A NIVEL REGIONAL

En el Perú, la recuperación de la democracia hizo posible uno de los antecedentes a las experiencias participativas actuales: la reforma descentralizadora. Esta reforma de Estado planteó dos objetivos principales: (i) la apertura de espacios para mecanismos de participación y rendición de cuentas, (ii) la elección de autoridades regionales.

En ese sentido, el diseño normativo-jurídico del proceso de descentralización se caracteriza por un fuerte componente participativo con el fin de abrir el sistema político. Así, uno de los objetivos de la descentralización consistió en regular y reforzar la participación ciudadana a través de la Constitución Política del Perú que contempla el derecho de participación ciudadana, la Ley de Participación y Control Ciudadano, mediante el voto y el espacio abierto para participar en organizaciones políticas y espacios públicos. En consecuencia, la participación ciudadana institucionalizada fue un espacio abierto por el proceso de descentralización (Remy, 2005; Serrano, 2013).

Uno de los rasgos centrales de la reforma de descentralización es la inclusión de diferentes mecanismos de participación ciudadana, vigilancia y rendición de cuentas en el diseño de los gobiernos subnacionales (Remy, 2005; Grupo Propuesta Ciudadana, 2006). Así, la descentralización estableció la incorporación del nivel regional, la formulación del presupuesto regional con participación de la población, y la constitución del Consejo de Coordinación Regional, con participación de los representantes de la sociedad civil. En consecuencia, se configura una nueva relación entre el Estado y la sociedad, la cual se basa en la participación y concertación en la gestión del gobierno (Castillo, 2013).

En cuanto a la apertura de espacios para mecanismos de participación y rendición de cuentas, en el Perú se plantean cuatro mecanismos que buscan incrementar la intervención de la sociedad civil en asuntos políticos:¹⁰ Planes de

¹⁰ Ver Anexo 1.

Desarrollo Concertado (PDC), elaborados en conjunto con la ciudadanía para orientar la inversión y el presupuesto por resultado; Presupuesto Participativo (PP), mecanismo que busca asignar el presupuesto de manera participativa e imparcial; asambleas populares, referéndums, revocatorias; Consejos de Coordinación Local (CCL)¹¹ y los Consejos de Coordinación Regional (CCR), objeto de estudio de la presente investigación.

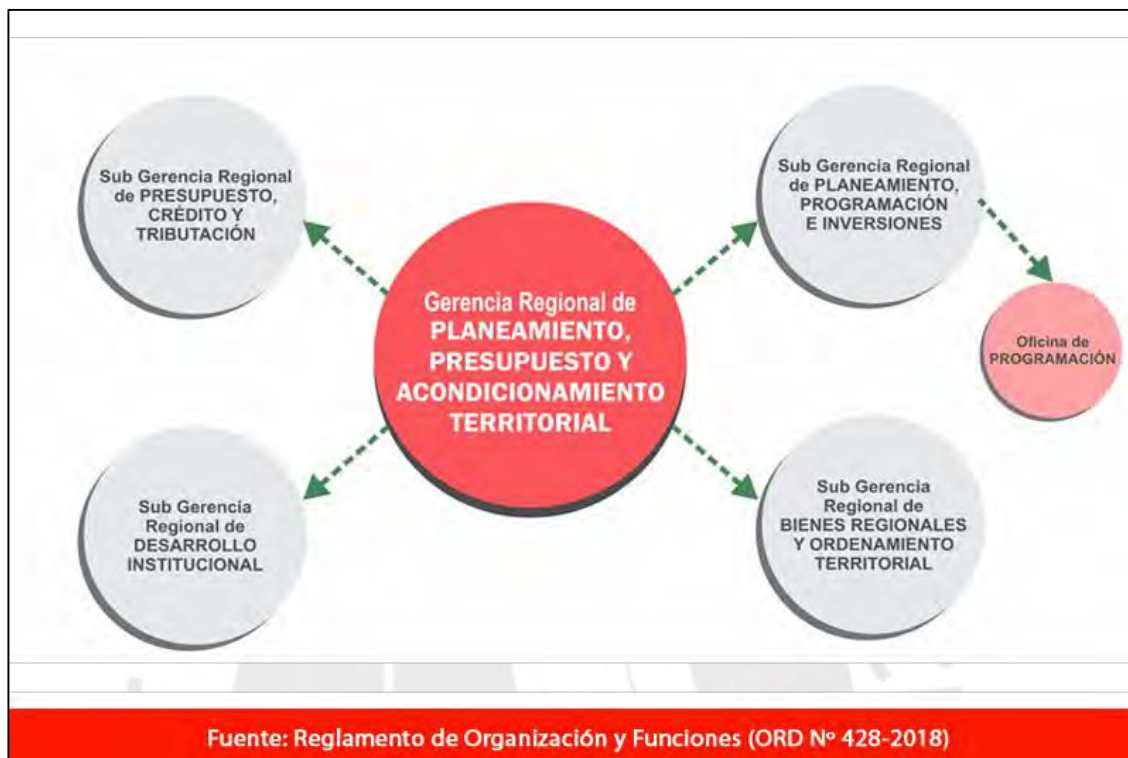
2.1 Consejos de Coordinación Regional (CCR)

A nivel administrativo-político, el Consejo de Coordinación Regional pertenece, al igual que la presidencia y el consejo regional, a la estructura de los gobiernos regionales. En el organigrama del gobierno regional, el órgano correspondiente encargado de actuar como secretaría técnica¹² del CCR es la subgerencia regional de planeamiento, programación e inversión, unidad orgánica de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Esta subgerencia regional es la encargada de gestionar, como parte del proceso de asesoramiento técnico al CCR, la entrega de los siguientes bienes y/o servicios: Reglamento Interno del CCR, Libro Padrón actualizado de Organizaciones de la Sociedad Civil Regional y el Informe de Resultados del Proceso de Elección de Representantes del CCR (Gobierno Regional de Piura: s/p). En otras palabras, se encarga de poner a disposición de este órgano consultivo la información, documentación y demás asuntos necesarios en forma simultánea a la convocatoria.

¹¹ Ver el Anexo 2.

¹²La secretaría técnica ejerce funciones sobre las actividades siguientes: (i) Actos preparatorios de Inscripción, Registro y Convocatoria de la Sociedad Civil (ii) La Marcha Administrativa y de Organización de los representantes de la Sociedad Civil ante el CCR.

Gráfico 2: Secretaría técnica del CCR en el gobierno regional de Piura



Fuente: Gobierno Regional de Piura.

Según la Ley N.º 27867 y normas complementarias, como el artículo 2.º del Reglamento Interno del Consejo de Coordinación Regional, se define a este espacio de participación como un órgano estructural del gobierno regional de carácter consultivo, de coordinación y concertación de acciones de desarrollo entre el gobierno regional, los gobiernos locales y representantes de la sociedad civil. Así, el Consejo de Coordinación Regional está integrado por:

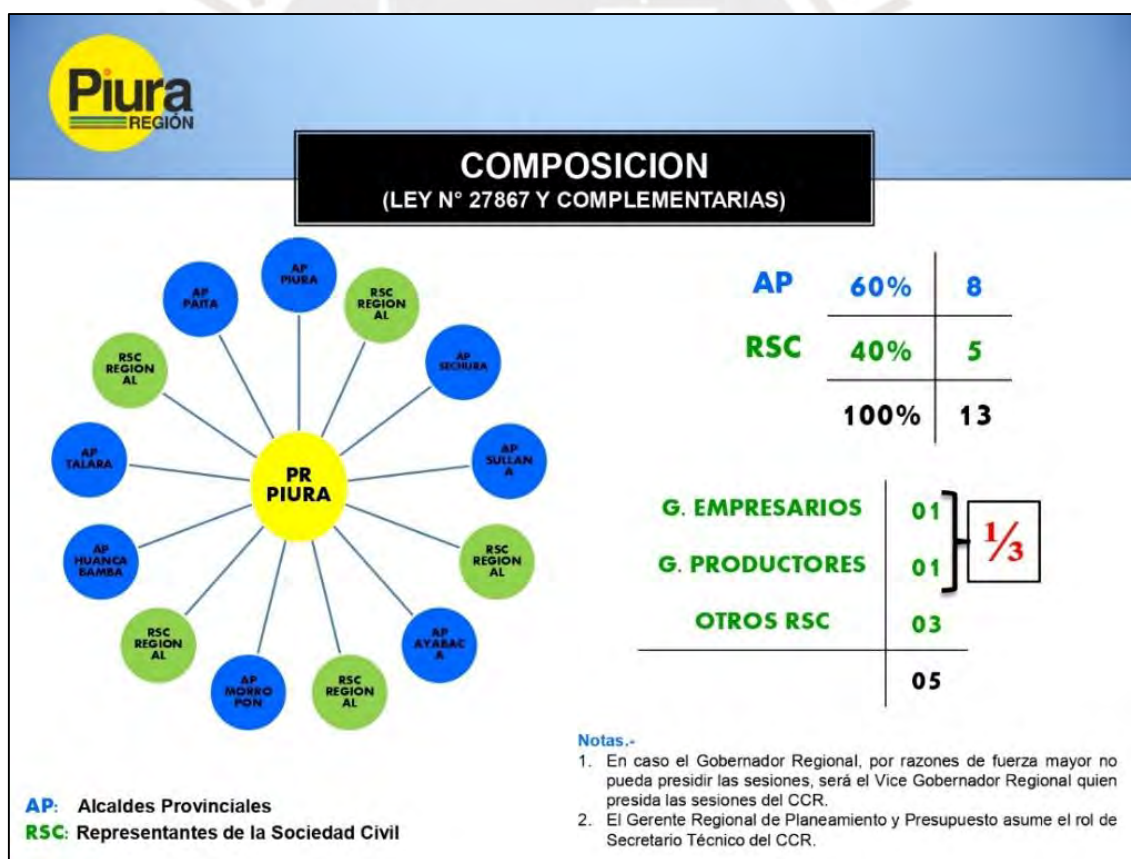
- ❖ El gobernador del gobierno regional, quien lo preside,¹³ pudiendo delegar dicha función, en el vicegobernador regional.
- ❖ Los alcaldes provinciales del ámbito jurisdiccional del gobierno regional, miembros plenos del CCR, el alcalde provincial podrá delegar dicha función en el primer regidor sin el requisito de Resolución de Alcaldía. En

¹³ El presidente del Consejo de Coordinación Regional - CCR tiene el voto dirimente y se encarga de clasificar los temas específicos que se sometan a opinión en las sesiones ordinarias y/o extraordinarias del CCR.

ausencia de ambos, en el regidor que mediante Resolución de Alcaldía lo acredite.

- ❖ Representantes de las organizaciones representativas de la sociedad civil, elegidas de acuerdo al procedimiento que establece el reglamento interno de los CCR, las mismas que ostentan una representación delegable en el accesitario. Su participación representa el 40% del Consejo de Coordinación Regional - CCR y es equivalente a cinco representantes cuyo mandato es de dos años calendario desde el inicio de sus funciones.

Gráfico 3: Composición del CCR en la región Piura



Fuente: Gobierno Regional de Piura.

La función de los miembros del Consejo de Coordinación Regional es emitir opinión consultiva, concertando entre sí, sobre: (i) El Presupuesto Participativo Regional Anual; (ii) Plan de Desarrollo Regional Concertado; (iii) la

Visión General y los Lineamientos Estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado; (iv) y otros que lo encargue o solicite el Consejo Regional, indicando los puntos específicos sobre los que versará el tema que se someta a opinión.

En ese sentido, el CCR es un espacio creado para incorporar la participación ciudadana en la gestión pública, a través del cual se toman acuerdos por consenso que buscan contribuir al desarrollo regional. En palabras de Serrano y Acosta, se define a los consejos de coordinación regional y local como instancias de coordinación y concertación tanto regionales como locales **que constituyen un espacio innovador de participación, sin embargo, presentan problemas de funcionamiento** que ha llevado a que pierdan credibilidad en la sociedad y la participación en estas instancias de coordinación se vea reducida [el énfasis es nuestro] (Serrano & Acosta, 2011).

A nivel regional, existen varios casos de CCR y CCL que se instalan y funcionan mandatoriamente de acuerdo a ley, es decir, se reúnen ordinariamente dos veces al año, una vez en cada semestre, en cualquier día hábil. Sin embargo, existen otros casos en los cuales la dinámica de funcionamiento del CCR tiene una particularidad, además de realizar las sesiones ordinarias, el gobernador regional convoca a sesiones extraordinarias del CCR para opinar sobre cualquier asunto o consulta que requiere el gobierno regional, por las siguientes razones: (i) por convocatoria del gobernador regional; (ii) cuando lo solicite el consejo regional; (iii) cuando lo solicite cuando menos un tercio de los miembros del CCR.

Por tanto, a nivel regional existen espacios participativos funcionales, a pesar de las fallas institucionales en el diseño normativo y en el proceso legislativo de los mecanismos de participación. Algunos de los problemas que caracterizan a los CCR son los siguientes: la ausencia de articulación entre los actores sociales y políticos, la falta de delimitación de funciones, responsabilidades, y la superposición de objetivos relacionado con los planes y proyectos de desarrollo.

Asimismo, el funcionamiento del CCR se caracteriza por uno de sus problemas intrínsecos: la excesiva reglamentación. Esta traba burocrática tiene como consecuencia dificultades en la eficacia y eficiencia de los CCR: en primer

lugar, solo pueden ser elegidos miembros de un CCL - CCR las organizaciones sociales inscritas en los registros públicos que cuenten con más de tres años de antigüedad, siendo los representantes legales de este conjunto institucional formal quienes son los electores, haciendo frente a lo que fueron las expectativas de concertación y participación ciudadana donde eran convocadas todas las instituciones (Remy, 2005; Monge, 2006). En segundo lugar, existe una desproporción de miembros entre los representantes de la sociedad civil (40%) en relación con las autoridades electas (60%), de acuerdo con el reglamento interno del CCR, lo que dificulta una adecuada representación de la sociedad civil, y **“la escasa representatividad de estos CCL-CCR no se justifica tampoco por un avance en el peso de sus decisiones: a pesar del complicado proceso de su elección, sus acuerdos no son vinculantes sino solo propositivos”** [el énfasis es nuestro] (Remy, 2005, p. 130). En consecuencia, estos factores inhiben la participación de diversos sectores.

Además, el marco legal que institucionaliza la participación no considera los diversos contextos y experiencias en los que se implementan los mecanismos de participación, es decir, no se toma en consideración la heterogeneidad y particularidad de los gobiernos regionales y/o locales para llevar a cabo los espacios de participación. Resulta importante tener en cuenta lo mencionado anteriormente, ya que, como bien menciona Ballón (2009), “el carácter homogeneizador y universalista de la normatividad participacionista, en un país heterogéneo y diverso como el Perú, no contribuye a la fluidez y al buen funcionamiento de los mecanismos en distintos contextos socioculturales” (p. 90).

Por consiguiente, la excesiva reglamentación y la naturaleza de sus funciones limitan los resultados del impacto de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) en la contribución al desarrollo regional. Asimismo, la limitación de dicho impacto puede conllevar la falta de participación política por parte de los “agentes participantes”,¹⁴ los cuales perciben limitada su función y el grado

¹⁴ Término que emplea Remy (2005) para referirse a las organizaciones de sociedad civil y a los ciudadanos.

de injerencia en toma de decisiones del gobierno regional, además de la imposición de requisitos restrictivos para participar en el CCR: existencia institucional comprobada de por lo menos tres años y acreditar personería jurídica. En ese sentido, “el requisito de personería jurídica para participar en los CCR es el caso típico de una norma que establece ciertos derechos de participación que exigen condiciones tan estrictas para ejercerlos, que los convierte en prácticamente inaccesible” (Chirinos, 2004, p. 208). De este modo, la excesiva reglamentación de estos espacios participativos influye negativamente en el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional (CCR).

Como bien señala Ballón (2009), “a partir de la transición democrática iniciada a comienzos de la presente década, la profusión de mecanismos, espacios y formas de participación creadas desde el Estado fue bastante grande, pero también muy desordenada y con un norte poco claro” (p. 85). De la misma manera lo reafirman Remy (2005) y Grupo Propuesta Ciudadana (2006), mencionando que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la de gobiernos municipales salió del Congreso sin definir claramente los derechos de participación, no se incorporó la participación y la concertación como norma, por ejemplo, “la ley institucionaliza dos instancias diferentes, los Consejos de Coordinación Local (CCL) y las Juntas de Delegados Vecinales Comunes, para lograr el mismo fin sin que sus vinculaciones queden claras” (Remy, 2005, p. 136).

En términos generales, la falta de claridad en los mecanismos de participación creados desde el Estado se pone en evidencia en la primera versión de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR - Ley N.º 27867),¹⁵ en tanto no incorporó a los CCR como espacios de participación y ocasionó la demora en la implementación de CCR en las regiones. Posteriormente, la Ley Marco de

¹⁵ La LOGR, en el artículo 60.º, establece las funciones específicas de los Gobiernos Regionales para formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia. Dentro de ellas se incluye promover la participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en sus diversas modalidades, brindando la asesoría y apoyo que requieran las organizaciones de base involucradas.

Presupuesto Participativo¹⁶ (Ley N.º 28056) distorsionó el sentido de los CCR, ocasionando que en el año 2003, durante el proceso presupuestario, se evidenciara la debilidad estructural de los CCR como instancias centrales de la participación ciudadana (Chirinos, 2004).

Actualmente, con la creación del Sistema Invierte.pe¹⁷ y la Programación Multianual de Inversiones (PMI), también se generan dificultades por parte del gobierno regional para incluir las demandas de la sociedad civil, discutidas en los CCR y en el PP, ya que los proyectos incluidos en el PMI de cada región no se encuentran alineados a las demandas de la sociedad civil o existen vacíos y superposición de normas que no permiten entender cuál es la relación actual entre los mecanismos de participación y el presupuesto, y cómo llevar a cabo los procesos participativos con estas nuevas modificaciones del sistema presupuestario.

Frente a este contexto, vale la pena llamar la atención sobre la forma en que —desde algunas gestiones— se viene superando esta situación mediante nuevos y creativos diseños institucionales (Monge, 2006). Así, pese a las fallas institucionales descritas, algunos gobiernos regionales, como es el caso de Piura, lograron sacar el mejor provecho a sus facultades legislativas plasmadas en leyes, mandatos y normativa en general, con el objetivo de lograr un funcionamiento sostenible del CCR como espacio participativo en la región. De este modo, estos gobiernos regionales cuentan con CCR funcionales, en tanto el uso de dicha potestad legislativa permite aprobar normas que contribuyan a flexibilizar requisitos de los procedimientos de participación ciudadana en estos espacios de concertación.

Contrariamente al *statu quo*, Chirinos ha demostrado que las mejores

¹⁶ Este dispositivo legal señala que los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

¹⁷ El gobierno publicó el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), que reemplaza al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y que entró en vigencia desde el 24 de febrero del año 2017, un día después de la publicación oficial de su respectivo reglamento.

experiencias de participación se caracterizan por trascender la reglamentación, teniendo en cuenta que “la ardua negociación para lograr que el Congreso aprobara la creación de estos mecanismos explica, por lo menos parcialmente, los problemas de diseño que limitan su buen funcionamiento” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2006, p. 18). De manera similar, en otro nivel de gobierno (CCL), la evidencia demuestra que las experiencias más exitosas de participación se logran cuando las municipalidades van más allá de la ley, creando nuevos mecanismos de participación que se generaron en el diálogo proactivo entre gobierno municipal y sociedad civil” (Chirinos, 2004, p. 201).

Teniendo en cuenta los problemas de funcionamiento de estos espacios de participación, en la presente investigación se pretende estudiar el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional (CCR), para comprender mejor los factores y condiciones que determinan las fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana en el país, ya que, a pesar del objetivo trazado por el proceso de descentralización, aún existen barreras que impiden desarrollar el potencial de la participación ciudadana a través de este mecanismo.

La tendencia en cuanto a las percepciones de la descentralización en materia de participación es que **los límites a la participación ciudadana se explican por la falta de voluntad política** en la administración pública para implementar la transferencia de competencia y funciones, proyectos y recursos. En otras palabras, se sostiene que **“las autoridades regionales y locales no tienen voluntad política para impulsar estos procesos**, lo que se expresa en la creación de varios CCR y CCL solo para cumplir con la formalidad” [el énfasis es nuestro] (Grupo Propuesta Ciudadana, 2006, p. 13). Esta afirmación se evidencia a través de diversos hechos durante el proceso; uno de ellos es la demora en la convocatoria para los procesos de renovación de la representación de la sociedad civil en los CCR, por parte de las autoridades pertinentes, procedimiento que retrasa el funcionamiento del mecanismo.

Sin embargo, es preciso mencionar que **la voluntad política no es un factor suficiente para implementar procesos participativos**, en otras

palabras, “si bien la voluntad política¹⁸ es crucial para que la oferta estatal de participación se concrete en una norma que establezca formalmente el derecho, la evidencia demuestra que no basta” (Chirinos, 2004).

Por tanto, teniendo como premisa general la idea que la voluntad política no resulta ser un factor suficiente que permita explicar el funcionamiento y resultados de los procesos participativos, la presente investigación sustenta los factores y las condiciones determinantes que explican el funcionamiento sostenible del CCR en Piura durante el periodo 2003-2018. Estos factores son los siguientes: **(i) la presencia de una sociedad civil organizada y participativa; (ii) el estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación.**

En primer lugar, según la literatura, el funcionamiento y sostenibilidad de un Consejo de Coordinación Regional (CCR) se explica por **la presencia de una sociedad civil organizada y participativa**; es decir, la dinámica activa del CCR responde a las capacidades de organización y participación de las organizaciones de la sociedad civil en tanto ellos son los representantes involucrados en los planes de desarrollo y los presupuestos participativos anuales de inversión local y regional.

La importancia de una sociedad civil organizada se explica porque “la apertura de espacios participativos constituye una oportunidad para la sociedad civil. Con ello queremos denotar la idea de que **aquello que efectivamente se puede conseguir, como ejercicio real y efectivo de dicho derecho, no depende solo de la ley o del comportamiento del Estado, sino fundamentalmente de lo que haga la sociedad civil** [el énfasis es nuestro]. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es, por lo tanto, una relación social” (Chirinos, 2004, p. 198). En efecto, la sociedad civil es el componente principal para el funcionamiento de los procesos participativos que genera y promueve el Estado, y en la medida en que se involucre en estos espacios consigue mayores posibilidades de injerencia en el nivel de gobierno

¹⁸ Se entiende como voluntad política el acto a través del cual se manifiesta en compartir el poder con los ciudadanos y ciudadanas que se disponen a participar en las decisiones gubernamentales.

correspondiente: el gobierno regional. Así, una sociedad civil regional organizada también puede contribuir al desarrollo de políticas públicas en espacios subnacionales (Augusto, Dargent & Rousseau, 2017).

Pese a su gran importancia en la sostenibilidad de experiencias participativas, la presencia de este factor no es recurrente, tal como señalan Arroyo e Irigoyen (2008), “el factor más raro pero clave cuando existe, es el involucramiento y empoderamiento poblacional [...] cuando la democracia participativa se convierte en cultura cívica poblacional, luego de procesos más prolongados, el proceso adquiere garantía de mayor sostenibilidad” (p. 39).

En segundo lugar, se explica por **el estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación**. Este factor consiste en el esfuerzo o no por parte de las autoridades pertinentes a nivel regional como gobernadores, alcaldes y consejeros regionales, para permanecer con la discrecionalidad que gozan en función de su cargo, y resistirse a la apertura de espacios de participación ciudadana que permiten a la sociedad civil formar parte de la toma de decisiones en materia de aspectos políticos y sociales; ello teniendo en cuenta que en sistemas políticos institucionalizados y desarticulados como en el Perú, el liderazgo juega un papel clave porque generalmente la clase política se muestra indiferente y/o reacia al cambio (Monge, 2006).

En esa misma línea, Chirinos (2004) señala que usualmente “la introducción de la participación ciudadana genera rechazo, desconfianza y resistencias en la clase política, que es la directamente afectada, tanto en el momento legislativo como en la implementación de políticas” (p. 198); dicho efecto se produce como consecuencia de que la participación redefine el rol de las autoridades políticas con la ciudadanía, y los primeros sienten que su poder va disminuyendo y, por ende, buscan introducir limitaciones que lo impidan. Estas limitaciones se manifiestan como obstáculos para la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones del gobierno regional.

En ese sentido, “como es de esperarse, estas élites tradicionales se resisten activamente a los cambios que las nuevas propuestas de gestión traen consigo: democratizar las decisiones y priorizar a los sectores rurales en las estrategias de desarrollo y las asignaciones presupuestales [...] El conflicto es,

pues, un aspecto inherente de los procesos de democratización que se basan en la generación de mecanismos incluyentes de participación” (Monge, 2006). En otras palabras, se pone en evidencia la resistencia hacia los nuevos cambios y retos que propone la llamada Nueva Gestión Pública¹⁹ a través de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.²⁰ Sin embargo, si bien estos lineamientos, como el *gobierno abierto*, gozan de la aceptación de los ciudadanos, aún permanece vigente la resistencia por parte de algunas autoridades sobre la injerencia de la sociedad civil en el gobierno.

Gráfico 4: Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021



Fuente: Secretaría de Gestión Pública - PCM.

Esta actitud de desinterés o rechazo hacia la participación ciudadana, por parte de las autoridades, para dialogar y concertar sus decisiones con la población, genera acciones como los que describe Remy (2005), mecanismos de alianza entre alcaldes provinciales y concejales, con el objetivo de obtener la

¹⁹ La Nueva Gestión Pública tiene como objetivo modernizar el Estado y brindar mayores beneficios a los ciudadanos.

²⁰ La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 tiene como uno de sus ejes transversales a la inclusión de la sociedad civil en la estructura de gobierno que se conoce como gobierno abierto. Un gobierno abierto es aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados (SGP-PCM: 2018).

mayor distribución de fondos y obstruir el paso a los representantes de la sociedad civil y sus propuestas —totalmente distantes de las demandas de actores sociales—, además de retrasar los procesos de elección de representantes de la sociedad civil. Estos son algunos de los hechos que expresan la resistencia de las autoridades regionales a la participación de la sociedad civil en el gobierno.

A pesar de ello, la ley reglamentaria sirve “quizás para asegurar que en ningún caso un proceso de participación quede sujeto a la discrecionalidad del alcalde, o que el plan de desarrollo concertado nunca deje de orientar las decisiones municipales, sea quien sea el alcalde electo y su orientación política, la ley es muy precisa; es minuciosamente reglamentarista” (Remy, 2005, p. 130). Sin embargo, Remy (2005) también reconoce la facilidad de influencia directa de élites empresariales, profesionales o gremiales que, por fuera de los mecanismos formales aunque poco representativos de participación, pueden tener también espacio en sociedades como las regionales (Muñoz et al., 2016); de la misma forma, se afirma que en muchos casos se busca copar espacios de dichas instancias con representantes cercanos a la autoridad (Grupo Propuesta Ciudadana, 2006).

Así, esta captura de los espacios participativos por parte de las autoridades regionales desnaturaliza el sentido de creación de estos mecanismos de participación y, además, resulta interesante precisar que justamente el factor sin el cual no podría existir una experiencia de concertación entre el Estado y la sociedad son las propias autoridades de los diferentes niveles de gobierno, es decir, nacional, local o regional quienes intervienen como representantes del Estado. Por lo tanto, la voluntad de liderazgo participativo es primordial en experiencias sostenibles de participación ciudadana (Arroyo & Irigoyen, 2008).

Cabe destacar que, en esta segunda hipótesis, vinculada al liderazgo regional, juega un importante rol la potestad legislativa de los gobiernos regionales. Esto implica la iniciativa por parte del gobierno regional sobre el buen manejo de los espacios participativos.

Finalmente, luego de describir los factores exploratorios que explicarían

el funcionamiento sostenible del CCR en Piura, se presenta a continuación, en el próximo capítulo, el análisis y la discusión de resultados que incluye los hallazgos del trabajo de campo en Piura que ponen a prueba ambas hipótesis.



CAPÍTULO III: GOBIERNO REGIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGIÓN PIURA

3.1 Experiencias regionales de los Consejos de Coordinación Regional

En teoría, los mecanismos de participación ciudadana contribuyen a construir un espacio visible de intervención para la sociedad civil, a través del cual gocen de representación en el gobierno e influyen en la toma de decisiones públicas. Como resultado del proceso de descentralización, los espacios regionales y locales se caracterizan por la multiplicidad de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, autores como Remy (2016) argumentan que esta diversidad no es garantía de mayor influencia y control por parte de la sociedad en la toma de decisiones de las autoridades, ya que ningún mecanismo tiene decisión vinculante y las autoridades mantienen alta discrecionalidad con respecto a sus decisiones.

Si bien este argumento expone las dificultades intrínsecas de los mecanismos de participación, resulta importante analizar su dinámica de funcionamiento para comprender mejor los factores y condiciones que determinan las fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana, pese a las dificultades inherentes propias de los mecanismos.

A nivel regional, generalmente se ponen en práctica dos mecanismos de participación poco difundidos en estos niveles de gobierno: Consejo de Coordinación Regional (CCR) y Presupuesto Participativo Regional (PPR). Si bien estos mecanismos difieren en composición y funciones, ambos reflejan el interés del Estado por la institucionalización de la participación ciudadana. Con respecto a estos mecanismos de participación, Castillo (2013) afirma que existen dos caminos paralelos: una que funciona como mecanismo formal, la elección de los representantes de la sociedad civil en el CCR, y otra que funciona como espacio oficial, la priorización del Presupuesto Participativo por los agentes participantes que está compuesto por funcionarios públicos, miembros del CCR y personas de las organizaciones de la sociedad civil inscritas. Cabe resaltar que

el presente estudio se enfoca en analizar la dinámica de funcionamiento de uno de estos mecanismos de participación: los CCR.

Las experiencias de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) en el país son diversas. Pese a que el marco legal que regula los CCR a nivel nacional es el mismo, la mayoría de expertos han documentado variaciones en la implementación de este mecanismo; por ello, los casos ayudan a comprender los factores que conllevan un mayor o menor desempeño desde las etapas iniciales del proceso de reforma conocido como descentralización (McNulty, 2007). Algunas de las experiencias de CCR documentadas por académicos como McNulty (2007, 2013) y Remy (2011) son las siguientes: Lambayeque, Moquegua, Cajamarca, Ayacucho, Cusco, Loreto, Áncash, Junín, La Libertad y Ucayali. A continuación, siguiendo la literatura secundaria,²¹ se presenta un panorama general de la actividad y presencia de esta instancia de coordinación en algunas regiones del país. Cabe destacar que la falta de información actual sobre su funcionamiento demuestra el abandono que se le ha dado a espacios que inicialmente fueron considerados como vitales, sin embargo, se presenta evidencia de cómo funcionaron en el pasado.

En el caso de Lambayeque se considera que fue un caso exitoso en materia de participación ciudadana (McNulty, 2007, p. 234). Según McNulty (2007), esto se debe principalmente al liderazgo de Yehude Simon en la región. En palabras de dicha autora, “Simon es percibido como abierto y alentador de la participación de la sociedad civil en la región. Su personalidad, habilidades para el liderazgo e ideología se citan con frecuencia como la explicación del éxito del gobierno regional y los mecanismos participativos” (p. 235); sin embargo, agrega, la sociedad civil de Lambayeque ha sido históricamente pasiva, desorganizada, por ende, frágil y con poca experiencia en su interacción con el Estado.

Con respecto al CCR 2003-2004 de Lambayeque, McNulty (2007) señala

²¹ Pese a que la información recopilada no pertenece a datos recientes, resulta importante mencionarla porque así se logra brindar un panorama general de estas instancias de coordinación como el CCR en algunas regiones del Perú y, además, precisar sobre la limitación que existe en cuanto a la documentación de estas experiencias participativas y la necesidad de exploración sobre estos mecanismos con el fin de mejorar los espacios participativos.

que “es el CCR con funcionamiento más fuerte de la muestra²² estudiada, en el cual se destaca por varios logros” (p. 235). Entre los logros que permiten el funcionamiento del CCR se menciona al establecimiento de la Asamblea de la Sociedad Civil y al exceso del número mínimo de reuniones en el año 2004. Sobre lo último, McNulty (2007) señala lo siguiente: “en las reuniones, los representantes de la sociedad civil desempeñaron un papel activo y tuvieron un impacto discernible en los asuntos de los que se trataba” (p. 236).

Con relación a la región Moquegua, McNulty (2007) precisa que “en términos del dinamismo de las organizaciones, Moquegua es una región de contradicciones. Ilo tiene amplia experiencia con los mecanismos participativos y es uno de los casos paradigmáticos de democracia participativa en el Perú. Sin embargo, su dinamismo y alto nivel de organización no se han extendido a las áreas vecinas. Las otras provincias de la región tienden a tener sociedades civiles frágiles y desorganizadas” (pp. 238-239).

Sobre el CCR menciona que Moquegua tuvo un éxito moderado en términos de procesos participativos y si bien son representantes activos en el nivel provincial, no cuentan con mecanismos formales para rendir cuentas a sus miembros sobre las actividades regionales, a diferencia de regiones como Piura y Lambayeque. Asimismo, en el caso de Moquegua, debido a los problemas de falta información sobre los roles del mecanismo, “los CCR no son activos dentro de la política regional y no coordinan con otros mecanismos en la región como la MCLCP” (McNulty, 2007, p. 241).

Sobre Cajamarca, McNulty (2007) considera que los mecanismos participativos en esta región tienen un éxito moderado como en Moquegua, sin embargo, el CCR de 2003-2004 logró pocos objetivos, principalmente debido a la falta de interés de los actores de la sociedad civil en participar. Como bien se menciona, “las barreras más grandes para el éxito fueron los problemas con la asistencia y la falta de interés. Los representantes de las universidades se mostraron particularmente desinteresados en participar y solo los representantes

²² La muestra estudiada por McNulty (2007) se compone de las siguientes regiones: Lambayeque, Moquegua, Cajamarca, Ayacucho, Cusco, Loreto.

de las ONG parecían interesarse en reforzar el mecanismo” (McNulty, 2007, p. 245). Asimismo, si bien se ha cumplido normativamente con los mecanismos legales, no existió el interés por promover activamente el CCR.

Con respecto a Ayacucho, de acuerdo con McNulty (2007), el CCR 2003-2004 fue inactivo y débil, al punto de que la sociedad civil ni el Estado estuvieron interesados en este mecanismo. Sobre la sociedad civil se sostiene que, pese a que varias organizaciones de base participaron en el CCR, se notó la ausencia de actores regionales muy importantes (McNulty, 2007). En razón de ello, “los miembros del CCR mencionaron su frustración con la experiencia y un nivel de descontento generalizado” (McNulty, 2007, p. 249). En esa misma línea, Remy (2011) agrega que en Ayacucho la participación de organizaciones de la sociedad civil ha sido decreciente debido a la pérdida de interés por el espacio, la falta de capacidad de decisión, el incumplimiento de acuerdos y la ausencia de información a los miembros sobre los roles y las funciones que debían asumir. Por su parte, en cuanto a la participación de los alcaldes provinciales en las sesiones del CCR, Remy (2011) señala que “solo asisten cuando hay certeza de que lograrán un presupuesto para un proyecto que involucre su provincia” (p. 49).

En el caso de Cusco, McNulty (2007) advierte que representa otra experiencia exitosa en términos del CCR pues este espacio es organizado y se reúne regularmente. Según la autora, “el éxito del CCR reside en su membresía de sociedad civil. Los representantes de la sociedad civil en el CCR están bien organizados y convocan a sus propias reuniones [...] Hay un buen nivel de comunicación entre todos los miembros de la sociedad civil y además han logrado varios resultados interesantes” (p. 253). En esa misma línea, destaca el rol de las ONG, pero una principal dificultad es el ausentismo de los alcaldes provinciales.

Sobre el CCR de Loreto, McNulty (2007) menciona que apenas funciona, ya que, si bien hubo dos reuniones en el año 2003, no hubo ninguna en 2004 y la calidad de la participación no fue alta, además de que los alcaldes provinciales tampoco asisten a este espacio de participación. Por su parte, Remy (2011)

agrega que el CCR de Loreto “es un órgano dependiente del propio gobierno regional, sin autonomía ni relevancia” (p. 53).

Como balance de estas experiencias estudiadas por McNulty (2007), destaca el funcionamiento del CCR en las regiones de Lambayeque y Cusco, mientras que en Ayacucho y Loreto se cuenta con graves problemas de funcionamiento en los mecanismos de participación.

Por su parte, Remy (2011) estudia otras cuatro experiencias valiosas: Áncash, Junín, La Libertad y Ucayali. Sobre el CCR de Áncash, Remy (2011) precisa que la participación de las organizaciones ha ido decreciendo y, en este contexto, fueron necesarias las elecciones complementarias para instalar el CCR. Asimismo, con relación a la frecuencia de sesiones, indica que hubo una convocatoria decreciente y que no existió coordinación entre los miembros del CCR para marcar posturas en conjunto. Según Remy (2011), “en términos generales, la apreciación de los informantes de la encuesta sobre el CCR de Áncash es negativa: «Solo se ha buscado cumplir con la parte formal de la participación. Poco interés de la sociedad civil en participar del proceso»” (p. 35).

Con respecto al CCR de Junín, Remy (2011) menciona que “se aprecia una disminución del 50% de la participación a causa de las convocatorias inadecuadas y de la creciente desconfianza de la sociedad civil en relación con el gobierno regional por el incumplimiento de los acuerdos” (p. 35). Del mismo modo, en el caso de La Libertad y Ucayali se señala un número decreciente. Como consecuencia de ello, el CCR es un mecanismo de participación débil y el gobierno regional no realiza esfuerzos para mejorar la organización y representación de este espacio de concertación (Remy, 2011).

En el caso de La Libertad la tendencia del decrecimiento de participación de las organizaciones de sociedad civil se mantiene. En razón de ello, Remy (2011) afirma que “ha devenido en desuso por sus funciones irrelevantes y porque sus acuerdos no tienen mandato imperativo” (p. 52).

Sobre el CCR de Ucayali también se resalta el decreciente número de organizaciones participantes, pese a que las sesiones convocadas son numerosas. En consecuencia, Remy (2011) presenta la opinión de un informante

que sostiene que este mecanismo no tiene injerencia en las decisiones del gobierno regional.

Como parte del balance de las experiencias estudiadas por Remy (2011), los reportes del Grupo Propuesta Ciudadana muestran las siguientes características comunes: en todas las regiones se han realizado al menos las dos sesiones del CCR al año, tal como se detalla normativamente. No obstante, a ninguna asistió el presidente regional, tendencia que se repite en todas las regiones, a excepción de Cajamarca (Remy, 2011).

De acuerdo con McNulty (2007), “una revisión de estas experiencias regionales demuestra la rica diversidad de experiencias, no solo en términos de iniciativas organizativas y de los gobiernos regionales, sino en términos de cómo funcionan los mecanismos participativos en el país” (p. 258). Sin embargo, pese a la diversidad de experiencias del CCR, cabe señalar el reducido número de experiencias funcionales sostenibles o exitosas en estas instancias de coordinación. En otras palabras, si bien se ha institucionalizado en todos los gobiernos regionales la implementación del CCR como espacio de participación regional a nivel formal, su aplicación ha sido heterogénea y débil.

Tal como precisa el Grupo Propuesta Ciudadana (2006), **“Sin duda existen experiencias valiosas en todos y cada uno de los mecanismos que ofrecen pistas importantes para superar algunos límites reseñados.** Por ejemplo, las Asambleas de Electores en Piura, Lambayeque y Tacna, como mecanismo de control de los representantes de la sociedad civil al CCR; las distintas experiencias de vigilancia alentadas por la Defensoría o el GPC; los presupuestos participativos en Santo Domingo de Olleros o algunas mesas regionales de mucha legitimidad. No obstante, ellas son aún insuficientes [el énfasis es nuestro]” (p. 18).

Teniendo en cuenta que dichas actividades como la conformación de la Asamblea de Electores, experiencias de vigilancia ciudadana y presupuestos participativos son aún insuficientes para analizar la dinámica de funcionamiento de las experiencias de participación valiosas en el país, la presente investigación busca contribuir a comprender mejor los factores y condiciones que determinan las fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana mediante

un estudio de caso en el cual existe una dinámica de funcionamiento sostenible del mecanismo.

Como bien menciona Carlos Monge (2007), “dos casos emblemáticos son los de los Consejos Consultivos Regionales de Piura y Lambayeque, donde los representantes de la sociedad civil se reúnen de manera permanente con las organizaciones que los eligieron, para informarles de sus actividades y recoger sus iniciativas” (p. 64). En esa misma línea, Remy (2005) menciona que “un caso interesante es el de Piura, donde el conjunto de electores de representantes de la sociedad civil ante el CCR se mantiene como una asamblea regional” (p. 146).

Si bien en este panorama descrito sobre experiencias del CCR a nivel nacional varios académicos estudiosos del tema mencionan a La Libertad y Piura como experiencias destacables, la presente investigación se centra en estudiar el funcionamiento del CCR en Piura. El objetivo del estudio es comprender los factores y condiciones determinantes que explican el funcionamiento sostenible de este espacio durante 15 años, lo cual abarca cuatro gestiones regionales distintas, mediante los dos factores exploratorios establecidos en la hipótesis: (i) La presencia de una sociedad civil organizada y participativa; (ii) El estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación.

Pese a la selección de ambos factores para explicar este proceso participativo, resulta importante tener en consideración los diferentes contextos en los cuales el CCR es implementado y adquiere una dinámica particular que explica su funcionamiento. Como bien menciona Tanaka (2001), no es posible reflexionar sobre la participación en abstracto, sino que se debe tener en cuenta las condiciones en las cuales se desarrolla, debido a que la participación no es una práctica natural o espontánea, sino que surge a partir de determinadas condiciones con las cuales está en relación, es decir, la participación “depende de la presencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos y de la estructura de oportunidades políticas establecidas por el Estado” (Tanaka, 2001, p. 10).

Por tanto, generalizar lecciones aprendidas a partir de la experiencia piurana pasa por analizar el contexto de cada una de las regiones y el grado de adaptabilidad de cada uno de los factores mencionados en la hipótesis.

3.2 Análisis del CCR de Piura

Los espacios de coordinación y concertación en la región Piura preceden a la reforma descentralista. Según Robles (2013), “En Piura, el proceso de concertación entre el Estado y representantes de la sociedad civil, surgió en los años 90, mucho antes que la ley lo reconociera. Esta estrategia de comunicación dialogada, impulsada por la sociedad civil organizada de Piura demostró que sí se podía mejorar la gestión del Estado con la participación de la sociedad civil” (p. 18); sin embargo, la instalación y funcionamiento de espacios participativos, como el CCR, se inicia con el proceso de descentralización en el año 2002.

3.2.1 Balance del CCR en el periodo 2003-2018

En el año 2003 se incorporan los Consejos de Coordinación Regional a la estructura del gobierno regional. El Consejo de Coordinación Regional (CCR), como se mencionó en el capítulo II, es un órgano consultivo y espacio de coordinación entre el gobierno regional, local y representantes de la sociedad civil organizada. Según el marco normativo, se considera un órgano creado por la Ley N. ° 27902, la cual modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N. ° 27867), con la finalidad de regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil organizada en los gobiernos regionales.

El funcionamiento de este mecanismo de participación en Piura inicia con la instalación del primer Consejo de Coordinación Regional llevado a cabo el 29 de junio del año 2003. Durante dicho año, el gobernador regional electo para el periodo 2003-2006 fue César Trelles Lara, por el Partido Aprista Peruano (Apra), quien fue reelecto por un periodo adicional (2007-2010).

Durante este periodo inicial del CCR, se resalta el rol de la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil (ADSC)²³ como soporte de los representantes de la sociedad civil ante el CCR. Pese a ello, se produjo la desactivación de la asamblea como consecuencia de la cooptación de su reglamento por parte del gobierno regional que convirtió la asamblea de delegados a una asamblea de delegados electores lo cual reduce el grado de participación e incidencia. Por ende, se redujo el interés de la sociedad para participar en estos espacios.

Como consecuencia, se evidencia una tendencia de decrecimiento de la participación de las organizaciones de sociedad civil en Piura en los cinco procesos de elección bianual del CCR, es decir, desde el año 2003 hasta el año 2011 (Castillo, 2013). Siguiendo a Castillo (2013), la reducción de la participación por parte de las organizaciones de sociedad civil se explica por dos razones: primero, la desactivación de la experiencia 2003-2005 de la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil (ADSC), lo cual ocasionó que el Gobierno Regional de Piura en el año 2007 redujera la ADSC a una Asamblea de Delegados Electores. Segundo, la división de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en dos mecanismos de participación separados: elección del CCR y participación en el Presupuesto Participativo Anual (PPA).

Cabe destacar que esto no solo sucedió en Piura, sino en varias experiencias regionales del país, según Remy (2011), “el interés que los CCR despertaron al inicio entre las organizaciones de la sociedad civil parece haber disminuido a lo largo del tiempo”²⁴ (p. 35). En el caso de Piura, la participación de las organizaciones de sociedad civil tuvo una dinámica variable la cual puede ser explicada a través de los factores identificados en la presente investigación. En este caso, esta fase de declive se vincula con el desinterés de la población

²³ La Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil es la reunión de las organizaciones inscritas en el gobierno regional y agentes para el presupuesto participativo.

²⁴ “Un informe de PRODES registra que en el año 2003 se inscribieron como votantes, en los 25 gobiernos regionales, 1056 organizaciones, aunque solo participaron 782 en la elección de representantes. En los años siguientes, la cantidad de participantes disminuyó: en el año 2005 se inscribieron 896 personas y solo participaron 569, y en el año 2007 se inscribieron 821 y solo participaron 392” (Remy, 2011, p. 35).

por participar en estos espacios como consecuencia del poco esfuerzo del gobierno regional por canalizar sus demandas. Cabe destacar que si bien se disminuyó la cantidad de participantes, se terminó generando una dinámica de calidad de los que si participaron de estos espacios. Esta dinámica forma parte de las características transversales en todo el periodo de estudio del funcionamiento del CCR en la región Piura.

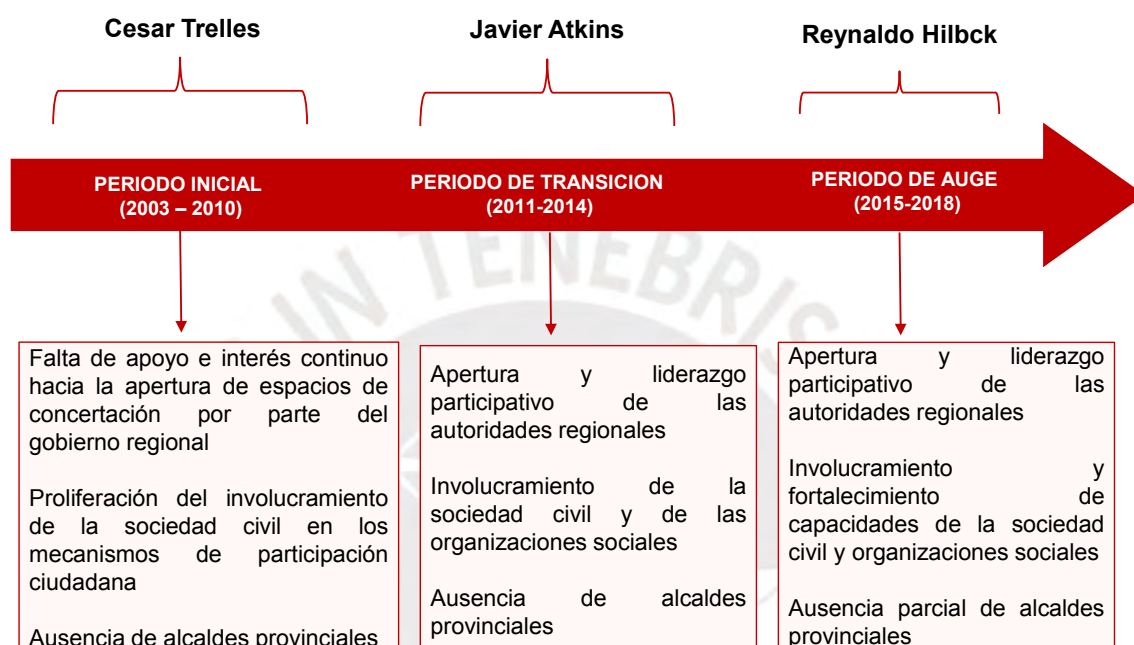
Posteriormente, la salida del gobierno regional de turno (2003-2010), liderado por César Trelles, es clave para entender el fin de esta tendencia: la disminución de la participación de las organizaciones de sociedad civil durante dichos años. Con respecto a esta gestión, la opinión de uno de los informantes sobre la participación ciudadana en ese periodo es la siguiente: “No es que no se le dio mucha apertura a espacios participativos durante el periodo de Trelles, sino que el espacio era muy político, las organizaciones eran las que habían apoyado al mismo partido. Los espacios del CCR estaban copados por los del Apra y por la gente que lo apoyó” (Pinzón, 2018). En este contexto, la participación de las organizaciones de la sociedad civil era dificultosa y se vio disminuida por la cooptación de allegados al gobierno regional debido a su afiliación partidaria.

En una segunda etapa, en el año 2011 tomó la posta el nuevo gobernador electo para el periodo 2011-2014, Javier Fernando Miguel Atkins Lerggios, miembro del movimiento regional Unidos Construyendo. De acuerdo con los entrevistados e información de campo que realizó Castillo (2013) es importante mencionar el quiebre que destaca la sociedad civil con relación al cambio de gobierno el cual, según su punto de vista, permitió y favoreció la participación ciudadana en espacios de decisión del gobierno regional.

Esta trayectoria favorable para la participación continuó e incluso mejoró con el gobernador electo para el periodo 2015-2018, Reynaldo Adolfo Hilbck Guzmán, miembro del movimiento regional Unión Democrática del Norte. De acuerdo con varios de los informantes, esta gestión priorizó e incrementó el interés de la sociedad civil para participar en los espacios de concertación. A continuación, se presenta una línea de tiempo que pretende evidenciar las

características del CCR como espacio de concertación durante el periodo 2003-2018.

Gráfico 5: Caracterización de la evolución del CCR durante el periodo 2003-2018



Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Auge del CCR: Gestión regional de Hilbck (2015-2018)

La dinámica de funcionamiento del CCR durante la gestión de Hilbck es interesante porque a través de los cambios y continuidades de la gestión anterior con respecto a la importancia de la participación ciudadana en la gestión regional, Hilbck busca dinamizar la naturaleza de creación del CCR. Como bien menciona en su entrevista: “No sirve solo para que me hagan llegar sus necesidades y demandas, sino también para que se **pueda comunicar lo que el gobierno regional realiza**, es una forma de llegar a la población a través de sus representantes.” (Hilbck, 2018).

Esta iniciativa por parte del gobernador regional en el uso de este espacio para transmitir a la ciudadanía sus avances, dificultades y logros en la gestión del gobierno permite que la sociedad civil trabaje conjuntamente con el gobernador a través de propuestas que contribuyan al desarrollo de la región.

Por ejemplo, una novedad de esta gestión, producto del replanteamiento de procesos participativos como efecto de la disminución progresiva de recursos económicos, es que los agentes participantes ya no discuten solo sobre proyectos de inversión viables, sino que ellos plantean sus propias ideas de proyectos de inversión (Alvarado, 2018). Es decir, debido al recorte de recursos económicos por parte del gobierno central, el gobierno regional ya no financia proyectos de inversión, sino ideas de proyectos de inversión planteados por la sociedad civil que puedan ser financiados por los ministerios. Además, durante la gestión de Hilbck, la sociedad civil tuvo como iniciativa exigir el seguimiento de los proyectos como veedores, con el fin de evaluar la calidad de los mismos.

Como bien menciona Hilbck (2018), “el que la sociedad civil participe no solo en la formulación y priorización del proyecto, sino también en la etapa de ejecución los convierte en agentes participantes más activos en todo el proceso”. Por ello, el compromiso del gobierno regional consiste en acompañar desde el proceso de formulación la idea planteada por la sociedad civil, a diferencia de años anteriores en los cuales la sociedad civil priorizaba proyectos viables pertenecientes al banco de proyectos del gobierno regional.

Esta nueva alternativa de gestión de los proyectos de inversión buscó resolver el divorcio entre la entidad pública, encargada de proponer los proyectos y colocarlos en el banco de proyectos, y la sociedad civil que en los espacios de participación como el presupuesto participativo y el CCR solo se encargaba de priorizar, más no de discutir su contenido. Es más, este involucramiento inicial de la sociedad civil a través del planteamiento de la idea de proyecto y su posterior formulación, según Alvarado (2018), ha dado mejores resultados que los procesos anteriores.

Asimismo, durante el último año de gestión de Hilbck el CCR como espacio de participación se ha mostrado más activo, y ello se puede evidenciar en la convocatoria a las reuniones extraordinarias frecuentes por el tema de la reconstrucción. Como acertadamente mencionan los entrevistados, el CCR tuvo un rol importante en la región para el proceso de reconstrucción luego del Fenómeno de El Niño que ocasionó devastadoras consecuencias en Piura y alrededores. De acuerdo con Alvarado (2018), “este último año por el tema del

niño costero, el gobernador regional, en aras de la apertura de informar al CCR, decidió convocar por los menos dos o tres reuniones extraordinarias en las cuales informó sobre los avances del Plan de Reconstrucción con Cambios - región Piura". Incluso, invitó a los integrantes del CCR a la reunión de presentación del Plan de Reconstrucción (2017), convocada por la Autoridad Nacional de Reconstrucción, con el fin de que brinden sus aportes e iniciativas. En ese sentido, la sociedad civil participativa también juega un rol importante en situaciones críticas como una emergencia regional ya que se crea una mayor necesidad de coordinación entre actores sociales y políticos, y en el caso específico de la Reconstrucción con Cambios lograron colocar su agenda y aportes en el gobierno regional, siendo actores claves en este proceso.

De hecho, el gobierno regional reconoce el aporte de la sociedad civil en el Plan de Reconstrucción; según Alvarado (2018), "El CCR ha sido bastante activo en este proceso de reconstrucción, mucho de los aportes que como gobierno regional hicimos al Plan de Reconstrucción (primera versión) recogieron los aportes de la sociedad civil a través del CCR y de las sesiones extraordinarias en las que se invitaba a sus miembros, y además se invitó a representantes de los colegios profesionales."

Si bien el liderazgo y la voluntad política del gobernador regional para convocar a los miembros del CCR a sesiones extraordinarias sobre el tema de reconstrucción son factores importantes para comprender la dinámica de funcionamiento sostenible de espacios participativos, resulta fundamental destacar que las coyunturas también influyen porque el proceso de reconstrucción constituyó una oportunidad para incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones del gobierno regional durante el periodo de Hilbck.

En efecto, el rol de la sociedad civil se muestra más activa durante la gestión de Hilbck a través de las distintas actividades que realizan individualmente en los espacios alternativos de sociedad civil y en conjunto con el gobierno regional. De hecho, esto podría explicar por qué la sociedad civil tiene como referente el auge de la participación en el CCR durante dicho periodo de gobierno.

3.3 Factores determinantes en el funcionamiento sostenible del CCR en Piura

En la presente investigación, para lograr el objetivo de comprender mejor cuáles son los factores y condiciones determinantes que explican el funcionamiento sostenible del Consejo de Coordinación Regional (CCR) en Piura durante el periodo 2003 al 2018, en primer lugar, se presentó un esfuerzo transversal que implica describir un balance del CCR como mecanismo de participación regional en Piura durante el periodo de estudio; luego, se profundizó sobre el último periodo de gobierno (2015-2018) al cual varios de los entrevistados refieren como el auge del funcionamiento del CCR en Piura.

Complementando dicho diagnóstico, se presenta a continuación un análisis de la experiencia de participación en el Consejo de Coordinación Regional (CCR) de Piura en función a las hipótesis planteadas previamente: (i) La presencia de una sociedad civil organizada y participativa, (ii) El estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación. Asimismo, se agrega otro factor que modifica la dinámica de funcionamiento del CCR, pero que nace como producto del trabajo de campo: el presupuesto regional. Finalmente, se presenta la discusión de resultados que permite entender la interacción entre los tres factores exploratorios mencionados.

3.3.1 Sociedad civil organizada y participativa

La sociedad civil representa el componente fundamental de cualquier proceso participativo, sin embargo, la existencia de injerencia de liderazgos sociales calificados marca la diferencia en el funcionamiento de los espacios participativos. En el caso de Piura, la sociedad civil se caracteriza por su alta participación y organización en la región, como bien lo reconoce el ex gobernador regional de Piura (2015-2018): “Es una sociedad civil fuerte, bien organizada y empoderada, y que además tiene el sitio debido a que el gobierno regional se lo otorga [...] La sociedad civil tiene bastante participación, no solo en espacios como el CCR sino que cuentan con espacios alternativos como asambleas y

tienen un plan de desarrollo que sirve de instrumento para evaluar a sus autoridades” (Hilbck, 2018).

Así, uno de los espacios alternativos en los cuales las organizaciones de sociedad civil se ordenan y participan es la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil (ADSC). La ADSC cuenta con un reglamento interno que establece las atribuciones, responsabilidades y organización de los integrantes de la ADSC y de los representantes de las organizaciones de sociedad civil ante el CCR. En este reglamento se define el carácter de la ADSC como un órgano de naturaleza autónoma, de carácter consultivo, de concertación y de coordinación de las acciones de desarrollo de los representantes de la sociedad civil (Art. 4. °). La ADSC, además de la agenda derivada de las funciones del CCR, agrega otros asuntos sobre los cuales emite opinión, propone alternativas y acuerdos, y sus miembros concertan entre sí: las funciones y acuerdos del CCR-Piura, los proyectos y propuestas alcanzadas por la sociedad civil al gobierno regional y otros que le encargue o solicite su Comité Coordinador o los representantes de la sociedad civil ante el CCR - Piura (Art. 5. °) (Castillo, 2013, p. 35).

Siguiendo a dicha autora, la importancia de este espacio es que “esta figura de la ADSC se conforma como espacio de deliberación y acuerdos sobre la agenda que se desprende de las funciones del CCR tales como el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo Anual, a ser presentados por sus representantes en el CCR - Piura y sobre los cuales rinde cuenta a su base, la ADSC” (Castillo, 2013, p. 35). De este modo, este espacio permite otorgar un sustento a la participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil ante el CCR, en tanto no solo se encarga de elegir a los representantes, sino que se convierte en un ambiente de rendición de cuentas, lo cual permite mejorar el ejercicio de representación de la ciudadanía. Además, Carmen Campos, miembro del CCR, resalta el componente de continuidad con el cual contribuye la ADSC al funcionamiento sostenible del CCR de la siguiente manera: “digamos es importante la representación en el CCR, pero es más relevante la permanencia de la asamblea para darle continuidad al proceso” (Carmen Campos, 2018).

A pesar de que la ADSC juega un rol fundamental como mecanismo de control de los representantes de la sociedad civil ante el CCR, “un grave defecto de la LOGR es que los representantes de la sociedad civil en el CCR no tienen como sustento de legitimidad y de *accountability* una instancia formal de mandantes [...] Esto es grave, pues, en ausencia de una instancia de esta naturaleza, los representantes al CCR terminan representándose a sí mismos. **El problema ha sido comprendido por algunos gobiernos regionales que han establecido una suerte de “asamblea de mandantes” conformada por las organizaciones sociales registradas para el CCR. Es el caso de los gobiernos regionales de Piura y Cusco** [el énfasis es nuestro] (Chirinos, 2004, p. 210).

En efecto, esta propuesta de Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil se experimenta en la región Piura como parte de la dinámica de funcionamiento del CCR y actúa como soporte de los representantes de la sociedad civil ante el CCR, debido a que los acuerdos tomados en esta instancia son presentados por dichos representantes en las sesiones convocadas por el gobierno regional.

En ese sentido, tal como mencionó anteriormente Hilbck, la sociedad civil de Piura es visiblemente participativa y ello se evidencia en la construcción de espacios alternativos para su incidencia política en la región. Según Castillo (2013), “simultáneamente, varias organizaciones de la sociedad civil, que participan de estos espacios del Gobierno Regional, y otras que actúan fuera de esos espacios, han ido construyendo espacios alternativos de incidencia en políticas públicas, entre las que destacan las Convenciones de la Sociedad Civil, foros públicos de diálogo con el Presidente Regional entrante, alrededor del cumplimiento de los diez lineamientos políticos del Pacto Político por la Gobernabilidad.” (p. 10).

Ahora bien, de acuerdo con la información recogida a través de las entrevistas, esta tendencia por la construcción de espacios alternativos como iniciativa de la sociedad civil se ha incrementado y “no se restringen al campo de elección de los CCR ni a los Presupuestos Participativos, extienden su campo a los espacios creados bajo su impulso y organización a razón de su legitimidad institucional y social” (Castillo, 2013, p. 41). De hecho, son varios los colectivos

o espacios de participación que buscan incidir en el espacio regional, tales como el Colectivo por la Gobernabilidad Regional de Piura, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil (ADSC), descrita anteriormente. Cabe precisar que, según Carmen Campos, miembro del CCR desde el 2015 al 2018, estos colectivos y otras instituciones han estado durante el proceso ayudando a que la sociedad civil participe y se empodere. En ese sentido, no basta solo con los espacios institucionales, sino que las construcciones de espacios complementarios más abiertos también impulsan la presión y el interés de la ciudadanía.

Una de las formas de incidencia política visible de las organizaciones de la sociedad civil en la región de Piura es el Pacto Político por la Gobernabilidad.²⁵ Este compromiso político de los candidatos al gobierno regional, durante el proceso electoral de los gobiernos regionales, se establece mediante un documento que contiene diez lineamientos de políticas priorizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar que esta iniciativa promovida por la sociedad civil a través de la Mesa de Concertación para Lucha contra la Pobreza (MCLCP) contó con el apoyo de las ONG de la región, principalmente CIPCA, para la elaboración y planteamiento del Pacto Político por la Gobernabilidad (Alvarado, 2018).

A través de este espacio, la sociedad civil se organiza para tomar en cuenta los principales problemas de la región y trabajar sobre dichos asuntos sociales los cuales consideran que han sido temas poco relevantes para sus autoridades. De hecho, la sociedad civil coloca a las autoridades regionales metas mediante indicadores en diversos sectores (inclusión social, desarrollo, territorio, gobernabilidad, participación ciudadana), con el fin de reducir las brechas de la región a través de la mejora de los indicadores regionales propuestos (Hilbck, 2018).

Posteriormente, se articulan los esfuerzos con el fin de realizar seguimiento a que las autoridades durante su periodo de gobierno cumplan con

²⁵ Este compromiso político se renueva cada proceso electoral de los gobiernos regionales en Piura, y se modifica y/o actualiza en función a las prioridades de la región.

el compromiso ratificado e informen periódicamente a la población los avances sobre cada uno de los ejes planteados en el Pacto Político por la Gobernabilidad. Así, este pacto se convierte en foros de diálogo anuales denominados Convención de la Sociedad Civil de la Región Piura y, en este espacio, el gobierno regional rinde cuentas sobre el cumplimiento de los lineamientos del pacto, de modo que sirva de instrumento para que la sociedad civil pueda evaluar el desempeño de sus autoridades y el avance de ejecución de los indicadores con respecto a lo propuesto en el Pacto Político.

Según Hilbck, el control al Pacto Político por la Gobernabilidad es una actividad importante, por ello solicitó que sea frecuente durante su gobierno. En sus palabras, “esta es una actividad súper interesante (control al Pacto de Gobernabilidad), antes lo hacían al inicio y al final de gobierno, pero en mi periodo hemos quedado que tiene que ser durante el gobierno para ir corrigiendo. Como verá, **Piura se caracteriza por la alta participación y la apertura por parte del gobierno** [el énfasis es nuestro]” (Hilbck, 2018). En esa misma línea, Carmen Campos, miembro del CCR desde el 2015 al 2018, reafirma la continuidad de la participación en la región cuando menciona lo siguiente: “**siempre ha habido participación de la sociedad civil**, o sea nosotros como varias instituciones de la sociedad civil, veíamos que era importante participar en el espacio. En función de eso empezamos a mirar desde estos colectivos, el CCR, el PPR, como **espacios de participación y de decisión en lo que deberíamos estar** [el énfasis es nuestro]” (Campos, 2018). Ambas afirmaciones sirven a efectos de resaltar que esta sociedad civil ha demandado participación en el gobierno regional y que esta demanda sostenida es clave para entender la apertura a la concertación y diálogo por parte del gobierno regional.

Sin embargo, pese a los esfuerzos por parte de la sociedad civil en agruparse en diversos colectivos o construir espacios alternativos de participación e incidencia, resulta importante destacar la disminución del número de organizaciones de la sociedad civil que participan en Piura. De acuerdo con los informantes, si bien la cantidad o composición del número de participantes ha ido decreciendo debido a la caída de expectativas sociales y el menor

presupuesto para los espacios de participación, se destaca una mayor especialización de los representantes de la sociedad civil debido a su experiencia y continuidad en estos espacios participativos. En otras palabras, se observa la presencia de una sociedad civil de alto *expertise* técnico que continúa en el tiempo y además estos actores sociales refuerzan sus vínculos en espacios alternativos de incidencia, no solo se restringen a los institucionales como el CCR o PPR.

Como bien lo señala Alain Alvarado,²⁶ subgerente de Planeamiento del Gobierno Regional de Piura (2015-2018), “el tema de la participación como número de participantes ha ido disminuyendo en función al decrecimiento de los recursos disponibles para los procesos participativos (en el tema de participación), sin embargo, lo que respecta a la calidad de participación de los miembros de la sociedad civil, los agentes participantes han mejorado en función a la capacidad y continuidad de los miembros” (Alvarado, 2018).

En esa misma línea, Lourdes Valdiviezo, exasesora del gobierno regional durante la gestión de Hilbck y exmiembro del CCR, menciona que la calidad de la participación es fundamental y en el caso de Piura aumentó considerablemente. De acuerdo con Valdiviezo, un tema importante sería el rol que juegan las ONG, las universidades y los colegios profesionales para apoyar en la formación de la sociedad civil que participa en estos mecanismos de participación (Valdiviezo, 2018). Así, las capacidades otorgadas a la sociedad civil por parte de estas instituciones perduran en el largo plazo y permiten consolidar las capacidades de una sociedad civil piurana representada ante el CCR. En efecto, esta idea se condice con lo que la literatura precisa, “las experiencias más interesantes han contado con una dosis importante de apoyo por parte de organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación

²⁶ Alain Alvarado ha trabajado en el gobierno regional y local de la región Piura durante todo el periodo de estudio de la presente investigación. Se desempeñó como subgerente de Planeamiento del gobierno regional durante el periodo de Hilbck (2015-2018). Además, a nivel de gobierno regional, trabajó en la segunda gestión de Trelles (2006-2010) como jefe de Planeamiento de las unidades ejecutoras. A nivel de gobierno local, en el año 2012, periodo de gobierno de Atkins (2011-2014), trabajó en el mismo cargo en la Municipalidad de Sullana.

internacional que pusieron en marcha proyectos específicos para apoyar la descentralización con un fuerte énfasis en su componente participativo” (Távora 2007, p. 177).

Sobre el fortalecimiento de capacidades a la sociedad civil, se considera pertinente destacar el rol de las ONG en la participación ciudadana de la región Piura. Si bien la participación en Piura se caracteriza por la multiplicidad de actores sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la región adoptan un rol principal, ONG tales como CIPCA, Pro Gobernabilidad²⁷ y Centro Ideas. De acuerdo con los informantes pertenecientes tanto al gobierno regional como a la sociedad civil, se destaca el papel que desempeña la ONG CIPCA como una organización activa que ofrece acompañamiento y asistencia técnica a la sociedad civil, lo cual permite el fortalecimiento de capacidades, y además colabora con la organización de la sociedad civil en la región (Henry García, 2018). De hecho, la sociedad civil representada ante el CCR, en la figura de Carmen Campos (2018), reconoce el esfuerzo de estos actores sociales cuando afirma que con el apoyo de otras instituciones se han ido posicionando en el espacio.

En el caso de Piura, “CIPCA es una ONG que tiene dentro de sus líneas de acción el tema de gobernabilidad y por lo tanto genera acciones de capacitación, agrupamiento y fortalecimiento de la sociedad civil con el fin de tener un rol importante en los espacios de concertación” (Valdiviezo, 2018). En ese sentido, esta organización apostaría por el fortalecimiento de la sociedad civil en Piura con el objetivo de que adquieran un rol protagónico en los espacios de participación que promueve el gobierno regional. En efecto, algunos informantes mencionan que en estos espacios se priorizan las agendas de ciertas ONG, lo cual desnaturalizaría su objeto de creación, sin embargo, si logran que su agenda prepondere en estos espacios ello determinaría su nivel de participación.

²⁷ ONG con cooperación canadiense que tiene dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de la sociedad civil y por ende facilita capacitaciones a los miembros de la sociedad civil, sin embargo, este programa se encuentra desactivado en la región desde el año 2017.

Cabe destacar que no solo las ONG se encargan del fortalecimiento de capacidades, sino que también el gobierno regional provee de capacitaciones a la sociedad civil, por ejemplo, dentro de cada inicio del Presupuesto Participativo hay un ciclo de capacitaciones a los miembros de la sociedad civil o agentes participantes por parte del gobierno regional (Alvarado, 2018). Además, coordinan con otras instituciones como las ONG, con el fin de realizar esfuerzos en conjunto que permitan beneficiar a la sociedad civil en su conjunto. Como bien menciona Alvarado (2018), “contamos con el apoyo de CIPCA y antes ProGobernabilidad. Ellas eran las dos grandes, incluso, a veces, habían capacitaciones que se realizaban en alianza. Ellos facilitaban el tema logístico (ambiente, local, convocatoria, refrigerio) y el gobierno regional se encargaba del personal especializado y capacitado. Había sinergia entre las ONG y la entidad pública en la figura del gobierno regional y sociedad civil”.

3.3.2 Liderazgo regional y visión de la clase política sobre la participación

El liderazgo regional resulta importante para incorporar cambios o proseguir con continuidades de gestiones previas en los diversos ejes del gobierno regional. En este caso, la participación ciudadana requiere de un liderazgo regional activo que no solo participe de espacios por cumplir con la obligatoriedad de la ley, sino que sea capaz de transmitir su interés por participar en estos espacios y de acoger las propuestas de la sociedad civil, con el fin de realizar un trabajo en conjunto que permita contribuir al desarrollo de la región. En efecto, lo último es fundamental teniendo en cuenta que “una sociedad civil fuerte e interesada en los asuntos regulados en las normas será un buen predictor de este desarrollo” (Augusto, Dargent & Rousseau 2017).

Cabe destacar que no solo el gobernador regional está involucrado en estos espacios de participación, sino también se incluye a los especialistas técnicos del gobierno regional que se encargan de generar sinergias entre el gobierno regional, los alcaldes provinciales y la sociedad civil, miembros plenos del CCR. Arroyo e Irigoyen (2008) describen la importancia de un equipo de conducción en estos procesos participativos al mencionar lo siguiente: “Pero si

lo fundamental de todo el proceso reposa solo en la acción del alcalde participativo, desaparece cuando este pierde las elecciones. Cuando hay equipo de conducción, la experiencia tiene mayor sostenibilidad y hay posibilidad de relevo sin que finalice la experiencia” (p. 38).

Por tanto, al analizar el funcionamiento sostenible de experiencias participativas ocupa un rol importante el estilo de liderazgo regional que se evidencia en la voluntad participativa de la autoridad y la visión de la clase política sobre la participación, debido a que los procesos participativos funcionales y sostenibles están vinculados al grado de importancia y apertura que le otorgan las autoridades pertinentes a estos espacios.

A continuación, se presenta una serie de hechos políticos sucedidos durante el periodo 2003-2018 que evidencian la importancia de este segundo factor para explicar el funcionamiento sostenible del CCR en Piura.

El periodo 2003-2006, correspondiente a la primera gestión de César Trelles en la región de Piura, se caracteriza por un escaso respaldo político del gobernador regional a las demandas de los representantes de la sociedad civil ante el CCR. Pese a que los representantes solicitaron mayor participación en cuanto a las decisiones del gobierno regional, Trelles incumplió la ley que establece reuniones ordinarias dos veces al año y además producto de su desinterés en participar de estos espacios, el CCR durante ese periodo se caracterizó por la ausencia masiva de los alcaldes provinciales en las sesiones.

Como bien documenta Castillo (2013) sobre el gobierno de Trelles: “A lo largo del periodo de los CCR correspondientes al gobierno regional cuyo presidente fue César Trelles, del Apra, la tendencia fue la suspensión de las sesiones ordinarias en la primera convocatoria: seis suspendidas de seis sesiones ordinarias realizadas [...] El primer y último año del gobierno de Trelles Lara, el CCR sesionó solo una de las dos ordinarias obligatorias” (p. 38). Siguiendo a Castillo (2013), el motivo de las suspensiones fue la falta de *quorum* reglamentario, es decir, la frecuente ausencia de los alcaldes provinciales y de los miembros de la sociedad civil de los cuales solo asistían entre dos a cuatro del total de miembros elegidos.

Por tanto, se puede afirmar que durante los inicios del funcionamiento del CCR en Piura no solo falló el compromiso por parte del gobernador regional, sino también del resto de sus miembros que incluye a los alcaldes provinciales y a la sociedad civil. Sin embargo, la ausencia de liderazgo del gobernador regional en estos espacios participativos juega un rol importante para comprender la falta de compromiso por parte de la sociedad civil. Como bien señala Remy (2011), “la ausencia de presidentes regionales en la mayoría de sesiones podría indicar su voluntad de mantener cierta autonomía frente a los acuerdos, no estando presentes, no se comprometen personalmente” (p. 33).

De hecho, esto se evidencia en que todas las sesiones durante el periodo de gobierno de Trelles fueron convocadas por el vicepresidente regional, lo que está permitido legalmente, no obstante, la convocatoria por parte del propio gobernador regional es fundamental para movilizar a la sociedad civil ya que a través de este acto simbólico demuestra su interés por la inclusión de la sociedad civil en su gestión de gobierno.

A diferencia del gobierno de Trelles, con el ascenso de Javier Atkins al Gobierno Regional de Piura se pone en evidencia el interés del gobernador regional por el funcionamiento sostenible del CCR. En efecto, durante la gestión de Atkins las sesiones ordinarias programadas fueron convocadas por el mismo gobernador regional, no por su vicepresidente como en el caso de Trelles, lo cual aportó con resultados provechosos como la mejora en la asistencia de los alcaldes provinciales y de los miembros de la sociedad civil; dicha evidencia posibilita comprobar la hipótesis planteada en el marco de la literatura existente.

Pese a los esfuerzos de esta gestión y del periodo de Hilbck por mejorar la participación de los alcaldes provinciales, la totalidad de entrevistados destaca la trayectoria de continuidad en cuanto a la baja asistencia de los alcaldes provinciales en las sesiones del CCR, esto se vincula con la escala articulación entre ambos niveles de gobierno. Como bien menciona el ex gobernador regional de Piura 2015-2018, “por el lado de la sociedad civil observo bastante entusiasmo, participación, puntualidad y cumplen con las normas. Por el lado de los alcaldes provinciales observó bastante desinterés y desidia, y creo que no están tomando este espacio como serio. Me da una desazón el desinterés de los

alcaldes y creo que es porque no le dan mucha importancia a este espacio, su falta o desconexión que tienen con la sociedad civil es lo que origina que no le den la importancia que debe tener” (Hilbck, 2018).

Contrariamente a la posición de Hilbck sobre el motivo de ausentismo de las autoridades provinciales, Valdiviezo (2018) argumenta que los alcaldes provinciales no asisten porque se dan cuenta que en este espacio no pueden tener injerencia inmediata con el fin de prevalecer sus intereses, debido al escaso presupuesto destinado al CCR y al PP. En sus palabras, “el nivel de participación de los alcaldes provinciales es muy bajo porque ellos observan que por otros mecanismos y/o canales ingresan sus proyectos, entonces no le dan la importancia a este espacio de participación” (Valdiviezo, 2018).

Coincidentemente, Blanca Pinzón, coordinadora del CCR y PP del Gobierno Regional de Piura, considera que los alcaldes no participan porque cuentan con otras alternativas o canales de comunicación directa con el gobernador regional para que soliciten sus pedidos. Como bien argumenta, “se debe a que tienen otros mecanismos de intervención directa. Por ejemplo, si tienen interés en algún proyecto conversan directamente con la autoridad (gobernador regional), la ley lo permite porque toda autoridad ingresa con su plan de gobierno y si coincide con algún objetivo regional seguramente logran un acuerdo. Los mecanismos de negociación directa son los que más prevalecen” (Pinzón, 2018). En esa misma línea, los entrevistados pertenecientes a la sociedad civil mencionan que los mecanismos de negociación directa entre el gobernador regional y los alcaldes provinciales constituyen la principal razón que explica el desinterés de los alcaldes provinciales para adherirse a estos espacios de participación. En otras palabras, las autoridades municipales han generado mecanismos de relación directa con el presidente regional de modo que les resulta más efectivo para sus intereses personales inmediatos.

Como bien resume Bruno Revesz, “en los hechos, los CCR han enfrentado dificultades para su instalación y funcionamiento, a pesar de ser en teoría el único espacio interinstitucional entre los presidentes regionales y los alcaldes provinciales, se aprecia una baja concurrencia a estos. El ausentismo promedio es alrededor del 50%, signo que les importa mucho más las

negociaciones formales o informales establecidas en forma bilateral con las autoridades regionales” (Castillo 2013, cita a Bruno Revesz). De este modo, el ausentismo afecta el funcionamiento de este espacio como mecanismo de participación.

En efecto, el ausentismo de los alcaldes provinciales ocasiona un problema al funcionamiento sostenible del CCR debido a que su representación en este espacio equivale al 60% de los miembros, es decir, los ocho alcaldes provinciales de la región de Piura, y la falta de quórum reglamentario impide el desarrollo de las sesiones ordinarias del CCR.

En este escenario, los especialistas técnicos del Gobierno Regional de Piura se enfocaron en buscar alternativas que permitan superar esta dificultad recurrente. Así, se han visto en la obligación de flexibilizar el reglamento interno del CCR permitiendo que en caso el alcalde provincial no pueda asistir a la sesión de CCR puede enviar un representante como el teniente alcalde o primer regidor con el fin de evitar la suspensión de la sesión por incumplimiento del *quorum* reglamentario (Pinzón, 2018). En ese sentido, Pinzón (2018) agrega que el equipo técnico del Gobierno Regional de Piura busca disminuir los requisitos y eliminar las dificultades que contempla el reglamento con el único fin de mantener la participación de los miembros del CCR.

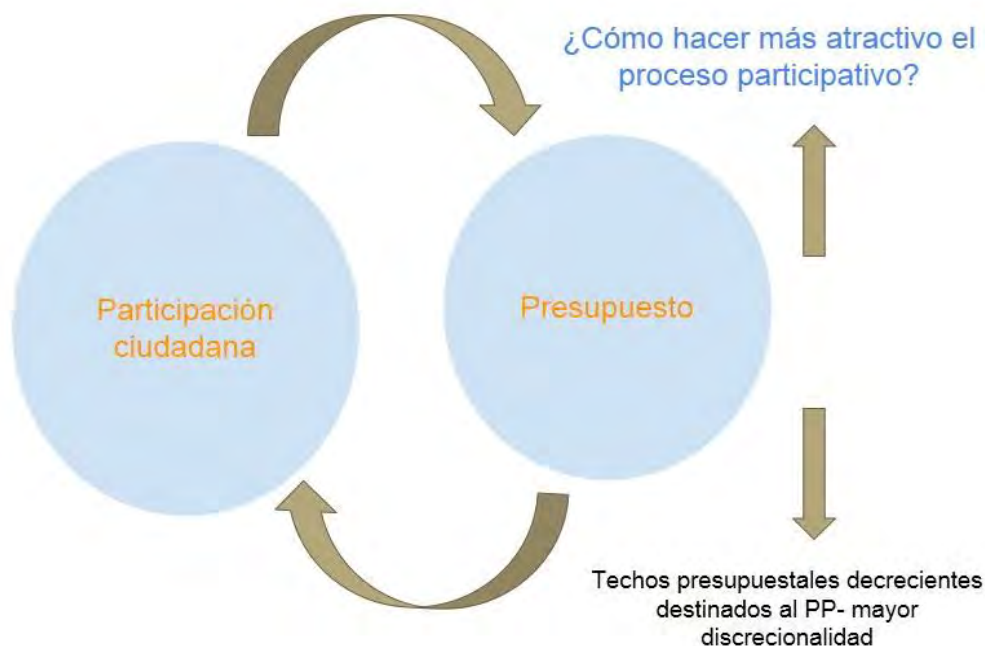
Este esfuerzo del gobierno regional por flexibilizar el reglamento es clave para dar cuenta la importancia de este segundo factor, debido a que se requiere de un liderazgo regional comprometido con la participación ciudadana porque solo así serán capaces de implementar iniciativas propias, con el fin de que los espacios de participación sean funcionales y sostenibles en la región.

3.3.3 Presupuesto

Si bien las hipótesis planteadas al inicio de la investigación fueron puestas a prueba en el trabajo de campo, resulta importante destacar la presencia de otro factor que previamente no estaba contemplado en el estudio, pero que los entrevistados refieren como relevante para entender la dinámica de los mecanismos de participación en Piura: el presupuesto regional.

En efecto, de acuerdo con Alvarado (2018), la baja recaudación del canon petrolero y las remesas de canon modifican la dinámica del proceso participativo, obligan al gobierno regional a modificarla, es decir, ya no centrarse en proyectos de inversión porque los efectos de ambos sucesos implican la disminución de recursos para inversión en los gobiernos regionales. Este hecho constituye uno de los hitos que marcó la evolución de la participación ciudadana en Piura debido a que la coyuntura obligó al gobierno regional a reformular los procesos participativos.

Gráfico 6: Vínculo entre participación y presupuesto regional



Fuente: Elaboración propia.

Como explica Alvarado (2018), el recorte de recursos conllevó replantear el proceso participativo en la región. En ese sentido, el CCR y la sociedad civil ya no eran solo un escenario de priorización de proyectos y de discusión del programa de inversiones, sino que se convirtió en un escenario para la vigilancia de los proyectos. Asimismo, el recorte reorientó el proceso hacia ideas de inversión involucrando a la sociedad civil desde el inicio de la formulación. Del mismo modo, Valdiviezo (2018) describe el proceso de la siguiente manera:

“A estas alturas ya no hay plata porque todo se está yendo para continuidad [para proyectos de inversión en ejecución] y además hemos tenido una disminución de la disponibilidad de fondos del canon, entonces ya no hay dinero. Más bien, lo que queda es el seguimiento y ver cómo se ha avanzado. Es decir, hay continuidad para la ejecución de proyectos y los que están por cerrar, incluyendo los que habían sido propuestos por la sociedad civil, pero no hay espacio ni dinero para la inclusión de nuevos proyectos. Entonces, ya ahora no se eligen nuevos proyectos sino más bien en las sesiones de CCR se realiza seguimiento de cómo van avanzando los proyectos”.

Efectivamente, la falta de presupuesto modifica la dinámica de funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en Piura. En el caso del CCR impactó positivamente en el rol de la sociedad civil porque sus funciones actualmente se orientan a plantear ideas de inversión y monitorear que los acuerdos del presupuesto participativo para que se cumplan dentro de los plazos previstos. En ese sentido, esta nueva dinámica promueve que la participación no solo surja al inicio a través de la priorización de proyectos en las sesiones de CCR, sino que la sociedad civil se mantenga alerta lo largo del proceso participativo mediante la vigilancia durante la ejecución y posterior evaluación de los proyectos priorizados. De este modo, se evidencia la importancia de la sociedad civil como participante activo de la formulación del proyecto y vigilante activo de la ejecución de la obra (Alvarado, 2018).

Pese a los efectos positivos en el rol de la sociedad civil, Alvarado (2018) considera que la falta participación de los alcaldes provinciales está asociado a la disminución del presupuesto. En sus palabras, “una de las causas que puede explicar la desidia de asistencia al CCR por parte de las autoridades provinciales es que los recursos para distribuir en el tema del participativo cada vez son más bajos para proyectos de inversión. Ellos ven que del participativo no van a sacar mucho como gestión provincial, por ende, ya no les interesa asistir a estos espacios” (Alvarado, 2018). Así, el presupuesto constituye un factor importante que explica la desidia de las autoridades provinciales para participar en el CCR.

En suma, la variación del presupuesto en la región Piura altera la dinámica de funcionamiento de los mecanismos de participación, tales como el CCR. De

acuerdo a lo mencionado anteriormente, se puede afirmar que la disminución de presupuesto en estos últimos años generó efectos positivos y adversos para el funcionamiento sostenible del CCR en la región. Sin embargo, la clave de la sostenibilidad está en cómo gestionar los recursos disponibles para mejorar la dinámica de funcionamiento de estos espacios de participación. Esta tarea no solo concierne al gobierno regional, sino a alcaldes provinciales y a los miembros de la sociedad civil, miembros plenos del CCR.

3.4 Discusión de resultados: Análisis del funcionamiento sostenible del CCR en Piura

En esta última sección, luego de presentar los hallazgos del trabajo de campo que comprueban las hipótesis planteadas, resulta importante dialogar los resultados con lo que sostiene la literatura existente sobre la fórmula de la sostenibilidad de las experiencias participativas: las combinaciones entre alcaldes, equipos, proyectos políticos, ONG y organizaciones sociales. De acuerdo con Arroyo e Irigoyen (2008), existen siete elementos que son centrales en el lanzamiento y sostenibilidad de las experiencias participativas:

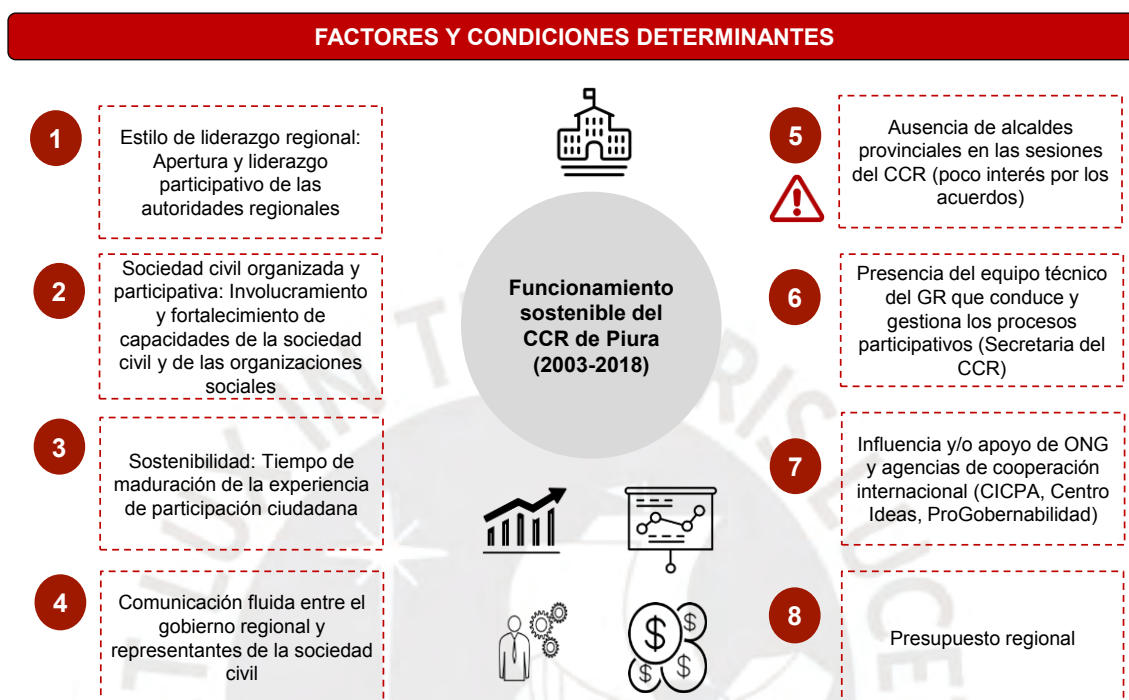
- a. la presencia de alcaldes con voluntad de liderazgo participativo;
- b. la existencia de formaciones políticas con adhesión a la participación;
- c. la presencia o creación de un equipo de conducción,
- d. la presencia de ONG y/o agencias cooperantes con esquemas inclusivos de inversión local;
- e. el involucramiento activo de la sociedad civil y las organizaciones sociales;
- f. la generación de una comunicación fluida en la localidad, con la consiguiente formación de una esfera pública local deliberante; y
- g. el tiempo de maduración de las experiencias

Teniendo en consideración estas fuerzas motrices de la participación y concertación propuestas por Arroyo e Irigoyen (2008) y el diagnóstico presentado en la sección anterior sobre el CCR de Piura se puede argumentar que los principales factores y condiciones determinantes que explican el funcionamiento sostenible del Consejo de Coordinación Regional (CCR) en Piura durante el periodo 2003-2018 son los siguientes: i) la presencia de una sociedad civil organizada y participativa (involucramiento activo de la sociedad civil y las organizaciones sociales) ; (ii) el estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación (la presencia de autoridades con voluntad de liderazgo participativo y la existencia de formaciones políticas con adhesión a la participación).

En efecto, la interrelación de ambos factores durante el periodo de estudio ocupan un rol importante para explicar el proceso, sin embargo, existen otros elementos que la literatura menciona como parte de la sostenibilidad de las experiencias participativas y se presentan en el caso de Piura, tales como los siguientes: la presencia de múltiples actores como un equipo de conducción del proceso participativo, y la influencia y apoyo de ONG o agencias cooperantes, así como la generación de una comunicación fluida entre el gobierno regional y la sociedad civil, y el factor tiempo que resulta importante para la maduración y sostenibilidad de las experiencias. Con respecto a esto último, cabe destacar que el factor tiempo, evidenciado en la permanencia o continuidad en el tiempo de un mecanismo de participación, como es el caso del CCR en Piura, constituye una primera condición necesaria para aprovechar las posibilidades que ofrecen los mecanismos de participación ciudadana que buscan contrarrestar el déficit de representación política en el país.

En ese sentido, la experiencia de participación del CCR en Piura cuenta con todos los elementos que la literatura reconoce como esenciales en el lanzamiento y sostenibilidad de las experiencias participativas, por lo tanto, se podría considerar como tal durante el periodo de estudio.

Gráfico 7: Factores y condiciones determinantes en el funcionamiento sostenible del CCR de Piura durante el periodo 2003-2018



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, como parte del análisis es importante comprender mejor cómo la interrelación de estos factores y condiciones determinan las fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana en la región. En este caso en particular, cómo el vínculo entre ellos permite dar cuenta de la potencialidad y principales dificultades del proceso de funcionamiento sostenible del CCR en Piura.

Por un lado, la característica innovadora del CCR como mecanismo de participación es que sea un espacio de diálogo en el que se priorice la planificación integral para el desarrollo de la región, no obstante, pese al involucramiento de la sociedad civil, acompañado del fortalecimiento de sus capacidades, la principal debilidad de este mecanismo es el escaso interés de las autoridades provinciales en la región Piura por participar en las sesiones, lo cual impide el cumplimiento efectivo de sus funciones y, por ende, dificulta el logro de resultados. Asimismo, sobre el CCR, Valdiviezo (2018) menciona que “como espacio es interesante porque le hacemos llegar al gobernador las dudas

o necesidades, pero va a ser efectivo en la medida de que aquí (en el CCR) realmente se manejen las políticas regionales, pero en el **CCR lo único que se maneja es lo que se lleva al presupuesto y el presupuesto participativo es un mínimo del presupuesto regional** [el énfasis es nuestro]. Por ese lado, aún falta”.

Coincidiendo con el planteamiento de Valdiviezo (2018), consideramos que reducir los temas de agenda del CCR solo al presupuesto participativo en las sesiones desnaturalizaría el objetivo de creación de este espacio, sin embargo, eso es lo que ocurre actualmente en el CCR de Piura. De acuerdo con Pinzón (2018), “el CCR funciona por el presupuesto participativo básicamente porque las sesiones o los asuntos que más se tratan es de aproximadamente el 80% temas del presupuesto participativo, luego actualizaciones al Plan de Desarrollo o alguna evaluación, y se presenta o se convoca cuando hay asuntos de interés y que la norma dicta que el CCR debe dar opinión”. Análogamente, según Valdiviezo (2018), del 100% de funcionamiento del CCR, 70% es presupuesto participativo y el resto representa las convocatorias por temas específicos y/o coyunturales, por ejemplo, el Plan de Reconstrucción durante la gestión de Hilbeck.

Por tanto, el presupuesto regional constituye un factor adicional que altera o modifica la dinámica de funcionamiento de los mecanismos de participación, tales como el CCR. En el caso de Piura, el presupuesto participativo es finalmente lo único a lo que se están orientando los espacios de concertación como el CCR y en esa medida su objetivo termina trivializado. Según el reglamento interno del CCR, su función no solo es emitir opinión consultiva concertando entre sí sobre el Presupuesto Participativo Regional, sino también incluye su opinión sobre la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado; sin embargo, en la práctica, la orientación del CCR actual en Piura es esencialmente el presupuesto participativo. De hecho, esto es problemático porque en los últimos años se ha hecho evidente las limitaciones con las que cuenta el presupuesto participativo para mejorar la participación ciudadana.

Finalmente, cabe destacar que a pesar de que la instalación y funcionamiento del CCR en la región Piura se inició ininterrumpidamente desde el año 2003 y se define a este fenómeno como una experiencia de funcionamiento sostenible por sus características propias y adquiridas, el proceso y la dinámica de su funcionamiento pone en evidencia sus fortalezas y debilidades. En este caso, pese al esfuerzo de los múltiples actores en la región Piura por promover y mantener estos espacios de concertación, el CCR de Piura no cuenta con una agenda propia distinta al del presupuesto participativo, lo cual dificulta su dinámica y resultados. En consecuencia, resulta prioritario la articulación de los miembros del CCR para crear y mantener una agenda propia que diferencie y dote de relevancia a este espacio de coordinación, de modo que se logre captar mayor interés de la sociedad civil y de los alcaldes provinciales con respecto a la importancia de su funcionamiento y sostenibilidad como referente de una de las experiencias interesantes de participación ciudadana en la región Piura y como espacio para la construcción de una visión de desarrollo regional.



CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

La presente investigación sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en nuestro país, como producto de la reforma descentralista, da cuenta de la complejidad del entramado institucional y social que configura la dinámica de funcionamiento en cada uno de estos espacios de participación. En este estudio se analizó el funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional (CCR) de Piura para comprender mejor los factores y condiciones que determinan las fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana en el Perú.

Lo interesante de este caso fue que ha mantenido la experiencia participativa, es decir, el CCR en Piura posee cierto horizonte de funcionamiento y sostenibilidad, por lo menos mayor en comparación con otras regiones en las cuales los CCR no funcionan de manera sostenida. En razón de ello, a través de la pregunta de investigación, se pretende identificar y comprender cuáles son los factores y condiciones determinantes que explican este fenómeno: el funcionamiento sostenible del CCR de Piura durante el periodo 2003-2018.

Entre los factores y condiciones más sensibles en los intentos por promover y mantener el funcionamiento sostenible del CCR en Piura se encuentra que la participación de la sociedad civil y el liderazgo regional ocupan un rol relevante para explicar este fenómeno. En tal sentido, la interacción y complementariedad de la presencia de una sociedad civil organizada y participativa, así como el estilo de liderazgo regional y la visión de la clase política sobre la participación, constituyen los elementos principales para comprender el funcionamiento sostenible de este espacio de coordinación; sin embargo, no son los únicos que contribuyen a promover y mantener esta dinámica.

La investigación demuestra que la experiencia del CCR de Piura cuenta también con otros factores que la literatura, según Arroyo e Irigoyen (2008),²⁸

²⁸ Arroyo e Irigoyen (2008) señalan que existen siete elementos que han sido centrales en el lanzamiento y sostenibilidad de las experiencias participativas: a) la presencia de alcaldes con voluntad de liderazgo participativo; b) la existencia de formaciones políticas con adhesión a la participación; c) la presencia o creación de un equipo de conducción; d) la presencia de ONG y/o agencias cooperantes con esquemas inclusivos de inversión

reconoce como fuerzas motrices de la participación y concertación: la presencia de un equipo de conducción del proceso participativo, la influencia y apoyo de las ONG o las agencias cooperantes, así como la generación de una comunicación fluida entre el gobierno regional y la sociedad civil, y el factor tiempo que resulta importante para la maduración y sostenibilidad de las experiencias.

En ese sentido, la experiencia del CCR en Piura se compone por todos los elementos que la literatura académica reconoce como la fórmula de la sostenibilidad de las experiencias participativas, por lo cual podría considerarse como tal durante el periodo de estudio. Así, la garantía de sostenibilidad del CCR de Piura se basa en la interacción de factores y condiciones determinantes que explican su funcionamiento en el periodo 2013-2018, es decir, nos referimos a la multiplicidad de actores, tales como autoridades regionales, equipos de conducción, ONG y organizaciones sociales que promueven y mantienen un interés constante en la sostenibilidad de los mecanismos de participación ciudadana.

Con posterioridad a la identificación de los factores y condiciones, resulta necesario comprender cómo la interacción de estos se convierte en fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana. Específicamente, cómo el vínculo entre ellos permite dar cuenta de las potencialidades y principales dificultades del proceso de funcionamiento sostenible del CCR en Piura durante el periodo 2003-2018.

Así, a partir de la información recopilada a través de fuentes secundarias y el trabajo de campo en la región se pueden extraer varias conclusiones. Con respecto al primer factor, la presencia de una sociedad civil organizada y participativa, se afirma que la evolución de la participación de las organizaciones de sociedad civil en espacios de concertación, tales como el CCR, ha sido

local; e) el involucramiento activo de la sociedad civil y las organizaciones sociales; f) la generación de una comunicación fluida en la localidad, con la consiguiente formación de una esfera pública local deliberante; y g) el tiempo de maduración de las experiencias.

variable; sin embargo, académicos, gobierno regional y sociedad civil reconocen en Piura una región con trayectoria de participación ciudadana.

Esta dinámica varía desde un periodo inicial (2003-2006), caracterizado por la proliferación de involucramiento de la sociedad civil en la diversidad de mecanismos de participación ciudadana, hasta una tendencia a la disminución progresiva y constante de su participación hacia el último año de estudio (2018). Varios de los entrevistados refieren este último periodo (2015-2018) como el del auge de la participación en el CCR de Piura en términos de la calidad de los miembros participantes, pero ello no está vinculado explícitamente al incremento en cuanto al número de organizaciones sociales participantes en los espacios de concertación.

En efecto, en el caso de Piura, pese a la deserción masiva y a la volatilidad participativa de las organizaciones de la sociedad civil en este último tramo, se constata el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil piurana representada ante el CCR. Este hecho se produce como consecuencia de la escasa renovación en cuanto a la participación de organizaciones sociales de base y porque, por lo general, se trata de los mismos ciudadanos quienes han conformado el CCR a través del tiempo. Al respecto, es importante mencionar que el factor tiempo juega un rol central para alcanzar al punto de retorno social de la inversión, de modo que existen tiempos de formación y de maduración en la sostenibilidad de las experiencias participativas (Arroyo & Irigoyen, 2008).

Por lo tanto, si bien la calidad de representación de los miembros participantes contribuye al funcionamiento sostenible del CCR, ello también puede conllevar efectos perniciosos en términos de participación e inclusión de la ciudadanía, debido a que resta representación a la totalidad de ciudadanos de la región. En este caso, se puede afirmar que el nivel de representación de las organizaciones de la sociedad civil es sacrificado para priorizar la calidad de representación. En consecuencia, es un espacio interesante, pero que en un contexto de multiplicidad de actores tampoco parece ser del todo representativo.

En este aspecto, actores sociales como las ONG cobran relevancia en los procesos participativos de la región, ya que se vinculan con las organizaciones de la sociedad civil para brindarles capacitación y asistencia técnica. Esta

conexión tiene como finalidad fortalecer sus capacidades, pero en algunos casos busca priorizar su agenda en estos espacios, lo cual desnaturalizaría el objetivo de los mecanismos de participación y concertación. Pese a ello, el esfuerzo y la capacidad de la sociedad civil ha hecho posible el funcionamiento sostenible del CCR en Piura durante quince años; por ende, son los representantes miembros del CCR quienes principalmente contribuyen a la sostenibilidad de este mecanismo en la región.

Como parte de las iniciativas del involucramiento de la sociedad civil, se incorporó en la región Piura a la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil (ADSC) como espacio alternativo de incidencia. Este espacio funciona como un mecanismo de control para los representantes de la sociedad civil ante el CCR, con el objetivo de evitar que se conviertan en actores totalmente autónomos y defiendan intereses particulares, haciendo uso de mecanismos de participación. A través de este espacio de rendición de cuentas, la calidad de representación ha contribuido a la participación ciudadana en la región y, en específico, al funcionamiento sostenible del CCR en Piura. En ese sentido, la activación de estos espacios precisa de otros arreglos institucionales que le otorguen dinamismo a este mecanismo de participación.

Por supuesto, incluso en casos como Piura existen dificultades en los procesos participativos; sin embargo, resulta importante evidenciar hallazgos interesantes sobre los factores y condiciones que confluyen para promover y mantener la experiencia de funcionamiento sostenible del CCR en Piura, en comparación con otras regiones.

De tal modo, si bien el involucramiento y fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil organizada y participativa es un aspecto positivo para el funcionamiento sostenible del CCR en Piura, factores como la presencia de autoridades con voluntad de liderazgo participativo son también necesarios para el mismo objetivo. No obstante, en el caso de Piura, pese a la voluntad de apertura y liderazgo participativo de las autoridades regionales, desde el periodo de transición (2011-2014) y el periodo de auge (2015-2018) existe una tendencia al poco interés de los alcaldes provinciales por los acuerdos del CCR y su baja asistencia a las sesiones.

En este contexto, la presencia de un equipo técnico de conducción que gestione los procesos participativos, como la secretaría del CCR en Piura, adopta un rol preponderante para incorporar iniciativas propias que permitan mantener la sostenibilidad del proceso. Tal como mencionan Arroyo e Irigoyen (2008), “cuando hay equipo de conducción, la experiencia tiene mayor sostenibilidad y hay posibilidad de relevo sin que finalice la experiencia” (p. 38). Por ende, la presencia de un equipo técnico dentro de la estructura del gobierno regional permite el funcionamiento y la sostenibilidad de este espacio por quince años consecutivos, pese a los cuatro gobiernos regionales con diferentes alcaldes provinciales y grupos políticos.

Cabe destacar que, paradójicamente, los partidos políticos que tienen una función de representación y actúan como vehículos de transmisión de demandas entre el Estado y los ciudadanos no adquieren un rol protagónico en las experiencias de participación ciudadana. En otras palabras, la presencia de partidos políticos no es determinante en el desarrollo de estas experiencias, ya que la mayoría corresponde a movimientos locales o regionales poco estructurados (Arroyo & Irigoyen 2008).

En el caso de Piura, partidos y movimientos tradicionales como el Apra y Obras + Obras son desplazados por coaliciones de independientes (Muñoz et al., 2016). En ese sentido, no es casualidad que durante el periodo inicial (2003-2010) no existió un apoyo e interés continuo hacia la apertura de estos espacios por parte de la autoridad regional, encabezada por César Trelles del Apra, a diferencia de gestiones posteriores que lideraron el periodo de transición, con Javier Atkins (2011-2014), y el periodo de auge del funcionamiento del CCR, con Reynaldo Hilbck (2015-2018), ambos pertenecientes a diferentes movimientos regionales. Así, las organizaciones sociales se convierten en los principales actores que suplen las actividades que los partidos políticos o movimientos regionales no realizan, canalizar las demandas sociales y promover el vínculo entre el Estado y la sociedad.

De este modo, se evidencia que estos procesos constituyen vínculos directos, no intermediarios, entre las autoridades regionales, provinciales y la sociedad civil. Es una relación en la cual las autoridades podrían adscribirse a la

participación, con el fin de aumentar su base de legitimidad o de brindarle sostenibilidad a estas experiencias, porque creen en el aporte de la sociedad civil para contribuir en la gestión regional. Sin embargo, con el objetivo de otorgar sostenibilidad a la experiencia participativa resulta fundamental una comunicación fluida entre autoridades y representantes de la sociedad civil en el que no solo se abra el espacio de diálogo para recoger opiniones y apoyos, sino que se respalden las iniciativas propuestas por la propia sociedad civil. Tal como señalan Arroyo e Irigoyen (2008), el factor comunicación es de primera importancia porque una buena comunicación entre los múltiples actores otorga sostenibilidad.

En razón de ello, la condición particular que explica el funcionamiento sostenible del CCR en Piura se basa en la estrecha relación que existe entre la multiplicidad de actores relevantes, tales como el gobierno regional y la sociedad civil piurana, la cual se evidencia en un nivel fuerte de mutuo compromiso. De este modo, el nivel de intervención que genera la sociedad civil en Piura está vinculado a su buena relación con el gobierno regional y a la calidad de los representantes sociales que son elegidos periódicamente.

En tal sentido, el funcionamiento sostenible parece haber mostrado que el interés de los promotores y de los beneficiarios de estos mecanismos de participación ciudadana no decayó por completo y ello a raíz de una buena comunicación. Sin embargo, pese a la existencia de factores y condiciones determinantes que explican el funcionamiento sostenible del CCR en Piura por un largo periodo, es necesario destacar que este mecanismo tiene una serie de deficiencias que impiden cumplir con sus objetivos.

En términos generales, como parte de las dificultades que obstaculizan su funcionamiento, resulta esencial tener en cuenta que los niveles de injerencia varían de acuerdo al mecanismo de participación en uso. Si bien la gama de instituciones o mecanismos de participación es amplia, ello no conduce a un aumento sustantivo del ejercicio de funciones y prácticas en los distintos territorios.

La participación, caracterizada por el diálogo y la concertación, es una realidad en el caso del CCR y el PP, pero los acuerdos de ambas difícilmente

serán eficaces en la medida de que no tienen carácter vinculante. Es decir, son propositivos en los acuerdos, no obligan a las autoridades a realizar lo definido y, además, el grado de discrecionalidad por parte de las autoridades frecuentemente es alto, en consecuencia resulta insuficiente su promoción en el fortalecimiento de la democracia. De hecho, considero que en la medida en que el CCR continúe siendo un mecanismo de carácter no vinculante sus acuerdos apenas constituyen un diálogo entre representantes de la sociedad civil y las autoridades en un espacio de gobierno que permite comunicar las necesidades y plantear sus demandas, pero no tiene un papel de liderazgo en la política regional debido a la poca o nula incidencia política en la toma de decisiones del gobierno regional, producto, como se señaló, de su carácter no vinculante.

Asimismo, teniendo en consideración las funciones del CCR dirigidas a contribuir al Plan de Desarrollo Concertado Regional (PDCR), su actual desempeño dista de cumplir con lo propuesto, no solo por el carácter no vinculante, sino que para priorizar los esfuerzos de injerencia y participación de los actores sociales en la toma de decisiones se requiere una visión integral de desarrollo regional que dirija las acciones de los múltiples actores de la región en función a los objetivos propuestos.

En este escenario, en una sociedad que se caracteriza por las dificultades de representación política, resulta razonable pensar que parezcan más eficaces los medios no institucionales de participación, como las marchas o protestas, para poder comunicar las necesidades o demandas de la población. Sin embargo, la participación ciudadana institucionalizada contribuye a un buen gobierno porque canaliza adecuadamente la intervención de los ciudadanos que comparten sus demandas con las autoridades y cooperan con el planteamiento de ideas de proyecto en coyunturas particulares como el proceso de Reconstrucción con Cambios en la región Piura.

Al respecto, resulta interesante destacar la iniciativa de Gobierno Abierto en el Perú. Este proyecto resalta la importancia de un gobierno abierto para darle la oportunidad al ciudadano de saber lo que pasa en la gestión pública, y como parte de sus tres grandes pilares (transparencia, participación y colaboración) prioriza un gobierno participativo que busque empoderar a la ciudadanía de

modo que pueda intervenir activamente en las políticas públicas (PCM, s.p). Tal como se menciona, se busca que el ciudadano cuestione, participe y anime al Estado a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos. Por ello, “la consolidación de un Gobierno Abierto es un proceso en construcción, que requiere liderazgo y voluntad política, así como del esfuerzo de autoridades, políticos, líderes de la sociedad civil y de toda la ciudadanía” (PCM, s.p).

En efecto, la sociedad civil debe ser incluida en la administración gubernamental, de allí que se deban incorporar más iniciativas como estas en el Estado, en los cuales la participación de los beneficiarios tenga un doble rol, es decir, como orientadores de las acciones del gobierno y como vigilantes de las decisiones de las autoridades políticas.

De lo que sigue se colige que los retos en materia de participación ciudadana ocupan un rol predominante en el fortalecimiento de la democracia porque prevalece la cercanía de la ciudadanía con las autoridades en los ámbitos de toma de decisiones públicas. Entonces, el empoderamiento ciudadano constituye uno de los elementos centrales en el actual desafío de incrementar la calidad democrática en los países. Como bien señala el informe del Programa ProDescentralización (2016), “El desafío a futuro es redefinir los derechos de participación y sus modalidades de ejercicio [...] es claro, sin embargo, que no basta una reforma legal para modificar este escenario: se requiere un cambio sustancial en el sistema político, así como en los actores políticos (partidos y movimientos) y sociales (organizaciones y movimientos sociales) quienes deben superar la grave crisis de representatividad, las modalidades de gestión de los Gobiernos Descentralizados y la cultura política ciudadana” (p. 55).

En razón de ello, resulta necesario repensar sobre el desafío de profundizar la descentralización iniciada en el año 2002 y la importancia de la participación ciudadana a través de la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones de políticas públicas, con el objetivo de proyectar un sentido común de la participación como base de la democracia y de las políticas públicas. De este modo, la toma de decisiones con los ciudadanos permitirá incorporar una nueva forma de gobierno que implica la corresponsabilidad del gobierno con los principales actores inmersos en el sistema político: los ciudadanos.

Para ello, un gran reto es cómo se traduce esta apertura de espacios de diálogo por parte del gobierno, es decir, cómo operativizar en la práctica del Estado la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones, cómo se validan y se reconocen sus propuestas, y cómo el Estado las canaliza. Generar herramientas concretas como hojas de ruta que permitan mejorar los procesos de participación ciudadana podrían ser parte de una estrategia de innovación institucional, con el fin de convertir un canal formal en un espacio real de participación social más efectiva. Si bien no existe una receta para lograr dicho objetivo debido a los contextos y realidades distintas, el reconocimiento e injerencia de la relación entre el Estado y los ciudadanos se debe promover y mantener transversalmente en todos los niveles de gobierno, reforzando cada uno de los factores que brindan sostenibilidad a las experiencias participativas.

Finalmente, el análisis del funcionamiento sostenible del CCR en Piura, durante el periodo de quince años consecutivos, permite identificar y comprender los factores y condiciones que se convierten en fortalezas y debilidades de los procesos de participación ciudadana, así como los elementos más sensibles en los intentos por promover y mantener sostenidamente esta experiencia. Para el periodo 2003-2018 los factores mencionados a lo largo del documento son los que han permitido que este fenómeno de funcionamiento sostenible caracterice el CCR de Piura; sin embargo, vale la pena llamar atención sobre el estado actual de este mecanismo de participación ciudadana en una etapa posterior (2019-2020). Para esta última etapa, existen evidencias que nos indican que algunos elementos estudiados como parte de la hipótesis se mantienen e incluso se fortalecen mientras que otros han terminado debilitándose.

La experiencia que aquí se reseña es la constatación de hallazgos interesantes de uno de los mecanismos de participación ciudadana en la región Piura, un CCR con grandes avances e importantes dificultades. Si bien, en comparación con otras experiencias a nivel regional, la investigación demuestra que existe un conjunto de factores centrales que permiten y garantizan el funcionamiento sostenible del CCR por un determinado periodo de tiempo, es necesario precisar que en el análisis del proceso queda clara la existencia de

impedimentos que dificultan el funcionamiento del mecanismo y que sin la incorporación de cambios terminarían agotándolo.

Por ello, se espera que, a pesar de las limitaciones de la investigación, este estudio de caso permita abrir nuevas discusiones sobre la importancia de un sistema de participación ciudadana en gobiernos descentralizados. Una interesante ruta de investigación pasa por explorar otros casos en los cuales sean evaluados los factores y condiciones determinantes que garantizan la sostenibilidad en el CCR de Piura y, además, que la composición en los espacios de concertación y coordinación regional sean estudiados con mayor profundidad para conocer sobre la existencia o ausencia de brechas de género.



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

Gobierno Regional de Piura (2003). Reglamento Interno del Consejo de Coordinación Regional, aprobado el 5 de diciembre de 2003. Recuperado de <https://www.regionpiura.gob.pe/participacion-ciudadana/ccr/composicion>.

Gobierno Regional de Piura (2007). Reglamento de Elecciones de los Representantes de la Sociedad Civil en el Consejo de Coordinación Regional del Gobierno Regional de Piura, aprobado por Acuerdo de Consejo Regional N. ° 378-2007/GOB.REG.PIURA-CR, del 26 de enero de 2007. Recuperado de <https://www.regionpiura.gob.pe/participacion-ciudadana/ccr/proceso-eleccion>.

Gobierno Regional de Piura (2013). Reglamento para el Proceso de Elección de los Representantes de la Sociedad Civil ante el Consejo de Coordinación Regional, aprobado con Acuerdo de Consejo Regional N. ° 877-2013/GRP-CR, del 6 de marzo de 2013. Recuperado de <https://www.regionpiura.gob.pe/participacion-ciudadana/ccr/composicion>.

Gobierno Regional de Piura (2017). Reglamento Interno del Consejo de Coordinación Regional de Piura, aprobado con Ordenanza Regional N. ° 383-2017/GRP-CR, del 8 de marzo de 2017.

Informe Latinobarómetro 2017

Informe Latinobarómetro 2018

Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994) - Ley N. ° 26300.

Ley de Bases de la Descentralización (2002) - Ley N. ° 27783

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2003) - Ley N. ° 27867 y sus modificatorias

Ley Marco del Presupuesto Participativo - Ley N. ° 28056

Presidencia del Consejo de Ministros (s.f). *Perú: gobierno abierto, puertas abiertas para todos*. Lima: Perú gobierno abierto, PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros (2018). *Informe Anual de Descentralización junio 2018*. Lima: Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). *Nuestra democracia*. México, D.F.: FCE, PNUD, OEA.

Programa ProDescentralización, PRODES (2010). *Aspectos claves en la gestión pública descentralizada. ABC de la descentralización*. Lima: USAID Perú ProDescentralización.

Programa ProDescentralización, PRODES (2016). *Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización a enero de 2016*.

FUENTES SECUNDARIAS

Augusto Meléndez, M. C., Dargent Bocanegra, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). En *Colombia Internacional* (Bogotá), Vol. 90, 95-125.

Aragón, J. (comp.) (2016). *Participación, competencia y representación política: Contribuciones para el debate*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos.

Arroyo, J., & Irigoyen, M. (2004). *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización: una lectura a partir de doce experiencias*. Lima: DFID-UNFPA.

Arroyo, J., & Irigoyen, M. (2008). *Beneficios y costos de la democracia participativa*. Lima: Care Perú y Oxfam.

Arroyo, J., & Irigoyen, M. (2008). La fórmula de la sostenibilidad de las experiencias participativas: las combinaciones entre alcaldes, equipos, proyectos políticos, ONG y organizaciones sociales. En *Beneficios y costos de la democracia participativa*. Lima: Care Perú y Oxfam.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Sphere in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Azpur, J. (2003). La participación ciudadana y la consolidación de la democracia. En *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú: informe anual 2002-2003*. Lima: Oxfam.

Azpur, J. (2006). La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia. En *Perú hoy: democracia inconclusa, transición y crecimiento*, pp. 149-176.

Ballón, E. (2009). Participación y poder. Una reflexión general. En *Perú Hoy. Luces y sombras del poder*. Lima: Desco. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20100313084631/04_Ballon.pdf

Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (eds.). (2020). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crabtree, J. (ed.). (2006). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: PUCP, CIUP, IEP.

Cameron, M. A., & Luna, J. P. (ed.) (2010). *Democracia en la Región Andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Serie América problema.

Castillo, M. (2013). *Balance de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios del Gobierno Regional - Piura*.

Cotler, J. (2013). Las paradojas de la democracia peruana. En Revesz, Bruno (ed.). *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en Perú*. Lima: IEP, Serie Estudios sobre Desigualdad, pp. 55-88.

Cohen, J. L., & Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Chirinos Segura, L. (2004). Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional. En *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, Oxfam, Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE).

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* (Santiago de Chile), vol. 10, núm. 30, pp. 45-75.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gellner, E. (1991). Civil Society in Historical Context. En *International Social Science Journal*, 43, pp. 495-510.

Grompone, R. (2002). *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo 118.

Grompone, R. (2005). Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores. En Zárate, Patricia (ed.). *Participación ciudadana y democracia*:

perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. Lima: Instituto de Estudios peruanos, Serie Ideología y política.

Grompone, R. (2005). Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú. En Zárata, Patricia (ed.). *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Serie Ideología y política.

Grompone, R. (ed.). (2007). *La participación desplegada en la política y la sociedad: temas olvidados, nuevos enfoques*. Lima: Universidad del Pacífico.

Grompone, R. (2016). Lo que queda del día: Sobre partidos y sombras. En Aragón, J. (comp.). *Participación, competencia, y representación política: contribuciones para el debate*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 113-131.

Grupo Propuesta Ciudadana (2004). *La participación ciudadana: experiencias en Colombia, Bolivia y Brasil*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralistas n.º 12.

Grupo Propuesta Ciudadana (2006). *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralistas n.º 18, pp. 9-29.

Grupo Propuesta Ciudadana (2007). *Vigilancia del proceso de descentralización: balance 2003-2006*. Lima: Proyecto Participa Perú, Reporte Nacional n.º 11, Vigila Perú. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Reporte-Nacional-11-de-Vigilancia-a-la-Descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. En *Politai*, 3(5), pp. 17-44.

Lipset, S.M (1993). Reflections on Capitalism, Socialism and Democracy. En *Journal of Democracy*, 4, N.º 2, pp. 43-53.

Mariani, R. (coord.). (2008). *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Sede PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD).

Mariani, R. (2008). Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía). En Mariani, R. (coord.). *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y*

para la Democracia en América Latina. Lima: Sede PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD), pp. 79-98.

McNulty, S. (2007). Participación y sociedad civil: experiencias de CCR y presupuestos participativos en seis regiones. En Panfichi, Aldo (ed.). *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 231-283.

McNulty, S. (2011). *Voice and vote: Decentralization and participation in post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.

McNulty, S. (2013). Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance. En *Latin American Politics and Society*, 55(3), pp. 69-92.

McNulty, S. L., & Garcia, G. G. (2019). Politics and Promises: Exploring Fifteen Years of Peru's Participatory Decentralization Reform. En *Public Organization Review*, 19(1), pp. 45-64

Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico, Documento de investigación 7.

Muñoz, P. (2016). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú. *Perú Hoy*, pp. 91-109.

Monge, C. (2005). La descentralización y la participación ciudadana. En Guerra García, Francisco (ed.). *El proceso de regionalización en el Perú: Realidades y desafíos*. Lima: CEDEP.

Monge, C. (2006). La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática. En Crabtree, John (ed.). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: PUCP, CIUP, IEP.

O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Anexo: El debate conceptual sobre la democracia (CD ROM)*. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, pp. 11-82.

O'Donnell, G. (2004). El desarrollo de la democracia en América Latina. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Anexo: El debate conceptual sobre la democracia (CD ROM)*. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, pp. 33-73.

O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En *La democracia en América Latina. Hacia una*

democracia de ciudadanas y ciudadanos. Anexo: El debate conceptual sobre la democracia (CD ROM). Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, pp. 149-192.

O'Donnell, G. (2007). *Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Sede PNUD, Contribuciones al debate, Vol. II.

Panfichi, A. (ed.) (2007). *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Putnam, R. (1995). Bowling alone. America's declining social capital. En *Journal of Democracy*, vol. 6, n.º 1, pp. 65-78.

Remy, M. I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Remy, M. I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En Vich, V. (ed). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Remy, M. I. (2005). Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo. En *ISTR - V Conferencia Regional para América Latina y el Caribe* (realizado en Lima, 10-12 de Agosto de 2005). Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).

Remy, M. I. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralizados, Vol. 28, Mayo.

Remy, M. I. (2016). La participación y representación política desde las regiones. En Aragón, J. (comp.). *Participación, competencia, y representación política: contribuciones para el debate*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 147-158.

Reuben, W., & Belsky, L. (2006). Voice in the Accountability of Social Policy. En Cotlear, D. (ed.). *A New Social Contract for Peru: an Agenda for Improving Education, Health Care and the Social Safety Net*. Washington D.C.: The World Bank.

Reuben, W., & Zumaeta, M. (2011). *Voz y participación en la descentralización en el Perú (2002-2011)* [Conferencia]. Washington D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <https://docplayer.es/52566156-Voz-y-participacion-en-la-descentralizacion-de-peru.html>

Revesz, B. (2009). Descentralización, la reforma inconclusa. En *Perú Hoy* (Lima), n.º 15. *Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico. Parte I. Democracia y gobernabilidad*. Recuperado de

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/desco/20100312092713/02_Revesz.pdf

Revesz, B. (ed.) (2013). *Miradas cruzadas: Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) & Instituto de Estudios Peruanos (Serie Estudios sobre Desigualdad).

Robles, G. (2013). *Estudio de las brechas de género en los espacios de concertación y coordinación regional*. Piura: CIPCA.

Serrano, C., & Acosta, P. (2011). *El proceso de descentralización en Perú Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los andes RIMISP* (Documento de trabajo). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1359642668procesodescentralizacionperu.pdf

Serrano, C. (2013). Descentralización del Estado en Perú y Chile: causa común, diferente trayectoria. En *Argumentos* (Lima), IEP, año 7, n.º 2, Mayo, pp. 9-16. Recuperado de https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/04/serrano_mayo2013.pdf

Schumpeter, J. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row, 3.ª edición.

Schattschneider, E. (1942). *Political parties*. New York: Holt, Riehart, and Winston.

Tanaka, M. (2001). *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Colección Mínima, Vol. 44.

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Colección Mínima, Vol. 57.

Tanaka, M., & Meléndez, C. (2005). ¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana? En Zárate, Patricia (ed.). *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Serie Ideología y política, pp. 165-192.

Tanaka, M. (2007). *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: PRODES - USAID.

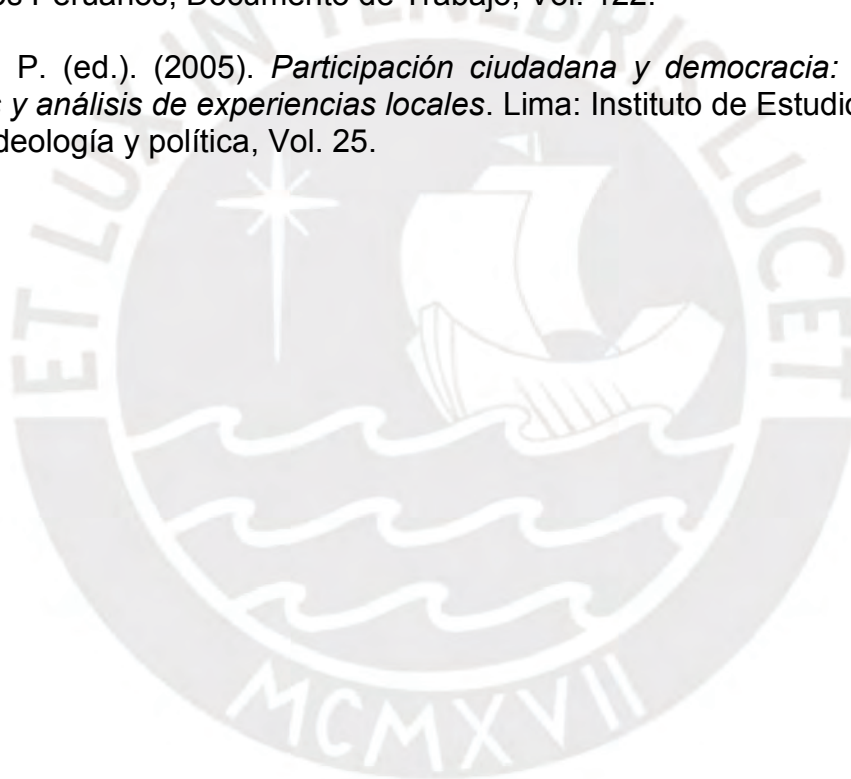
Tanaka, M. (2007). *El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú. Los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política*. Lima: CIES.

Tanaka, M., & Vera, S. (2010). Perú: la dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos. En Cameron, M. A. & Luna, J. P. (eds.). *Democracia en la Región Andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Serie América problema.

Távora, G. (2007). La participación ciudadana en el contexto de la descentralización en el Perú. En Grompone, R. (ed.). *La participación desplegada en la política y la sociedad: Temas olvidados, nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Zárate, P. (2002). *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado: una aproximación cualitativa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, Vol. 122.

Zárate, P. (ed.). (2005). *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Serie Ideología y política, Vol. 25.



ANEXOS

Anexo 1: Mecanismos de participación ciudadana

Tabla 1: Modos de participación ciudadana

	Institucionalizados	No institucionalizados
Decisión	I Mecanismos de democracia directa, Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300)	III Acción colectiva
Diálogo (Consulta)	II Mecanismos de concertación: consejos, mesas, comités sectoriales o territoriales. En descentralización, los definidos por la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Marco de Presupuesto Participativo y normativas regionales específicas.	IV Incidencia y cabildeo

Fuente: Remy (2005).

Anexo 2: Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local

Tabla 2: Funciones de los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local

	Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y sus modificatorias)	Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
	Consejo de Coordinación Regional	Consejo de Coordinación Local Provincial	Consejo de Coordinación Local Distrital
Definición	<p>Artículo 11. Estructura básica El Consejo de Coordinación Regional, es un órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades. Está integrado por los Alcaldes Provinciales y por los representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.</p>	<p>Artículo 98.- Definición y composición El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales.</p>	<p>Artículo 102.- Definición y composición El Consejo de Coordinación local Distrital es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Distritales.</p>
Composición	<p>Artículo 11-A.- Composición y funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional El Consejo de Coordinación Regional tendrá la composición y funcionamiento siguiente:</p> <p>a. Composición El Consejo de Coordinación Regional está conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente Regional quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el Vicepresidente Regional. 2. Los Alcaldes Provinciales de la Región. 3. Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. <p>La proporción de los alcaldes provinciales y la sociedad civil será de 60% y 40% respectivamente. El Consejo Regional invitará a los alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil, en las mismas proporciones de 60% y 40% establecidas para los miembros plenos.</p>	<p>Artículo 98.- Definición y composición Está integrado por el Alcalde Provincial que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores provinciales; por los Alcaldes Distritales de la respectiva jurisdicción provincial y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.</p> <p>La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial</p>	<p>Artículo 102.- Definición y composición Está integrado por el Alcalde Distrital que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores distritales; por los Alcaldes de Centros Poblados de la respectiva jurisdicción distrital y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel distrital, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.</p> <p>La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Distrital y la totalidad de los Alcaldes</p>

	Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y sus modificatorias)	Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
	Consejo de Coordinación Regional	Consejo de Coordinación Local Provincial	Consejo de Coordinación Local Distrital
	Al menos la tercera parte de los representantes de la sociedad civil deberá corresponder a instituciones de empresarios y productores.	y la totalidad de los Alcaldes Distritales de la jurisdicción provincial que corresponda.	de Centros Poblados de la jurisdicción distrital que corresponda. En el caso de jurisdicciones municipales que no cuenten con municipalidades de centros poblados o su número sea inferior al 40% del número legal de miembros del respectivo concejo municipal distrital, la representación de la sociedad civil será del 40% sobre dicho número legal.
Elección de representantes	<p>b. Representantes de la sociedad civil Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 años, por los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel regional y provincial, según corresponda, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto el Gobierno Regional.</p> <p>Para registrarse deberán acreditar personería Jurídica y un mínimo de 3 años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente.</p> <p>Las organizaciones de la sociedad civil que podrán participar son, entre otras: organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes.</p>	<p>Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 (dos) años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel provincial, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto la Municipalidad Provincial, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 (tres) años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente.</p> <p>Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital.</p>	<p>Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 (dos) años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel distrital, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto la Municipalidad Distrital, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 (tres) años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente.</p> <p>Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital.</p>

	Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y sus modificatorias)	Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
	Consejo de Coordinación Regional	Consejo de Coordinación Local Provincial	Consejo de Coordinación Local Distrital
	Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y regional.		
Régimen de sesiones	<p>Artículo 11-A.- Composición y funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional</p> <p>c. Régimen de sesiones El Consejo de Coordinación Regional se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Presidente Regional. Puede ser convocado para opinar sobre cualquier asunto o consulta que requiera el Gobierno Regional. Siendo su naturaleza la concertación y la consulta, sus acuerdos se toman por consenso. Los representantes del Consejo de Coordinación Regional en ningún caso perciben dietas, viáticos u otro tipo de asignación del Gobierno Regional. La Gerencia de Planeamiento del Gobierno Regional actuará como secretaria técnica, debiendo oportunamente presentar los documentos para su análisis</p>	<p>Artículo 99.- Instalación y sesiones Para la instalación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Local Provincial se requiere de la asistencia de la mitad más uno de sus miembros. La ausencia de acuerdos por consenso no impide al Concejo Municipal Provincial decidir lo pertinente. La asistencia de los alcaldes es obligatoria e indelegable.</p> <p>El Consejo de Coordinación Local Provincial se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Alcalde Provincial. En sesión ordinaria, una vez al año, se reúne para integrar los planes distritales y coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.</p>	<p>Artículo 103.- Instalación y sesiones Para la instalación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Local Distrital se requiere de la asistencia de la mitad más uno de sus miembros. La ausencia de acuerdos por consenso no impide al Concejo Municipal Distrital decidir lo pertinente. La asistencia de los alcaldes es obligatoria e indelegable.</p> <p>El Consejo de Coordinación Local Distrital se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Alcalde Distrital. En sesión ordinaria, una vez al año, se reúne para coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital.</p>
Secretaría técnica	<p>Artículo 11-A.- Composición y funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional</p> <p>c. Régimen de sesiones (...) La Gerencia de Planeamiento del Gobierno Regional actuará como secretaria técnica, debiendo oportunamente presentar los documentos para su análisis</p>	<p>Artículo 101.- Reglamento del Consejo El Consejo de Coordinación Local Provincial se rige por Reglamento aprobado por Ordenanza Provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del Consejo de Coordinación Local Provincial.</p>	<p>Artículo 105.- Reglamento del Consejo El Consejo de Coordinación Local Distrital se rige por Reglamento aprobado por Ordenanza Distrital, durante el primer trimestre de su funcionamiento, a propuesta del Consejo de Coordinación Local Distrital.</p>
Funciones en planeamiento	<p>Artículo 11-B.- Funciones del Consejo de Coordinación Regional Los miembros del Consejo de Coordinación Regional emiten</p>	<p>Artículo 100.- Funciones Corresponde al Consejo de Coordinación Local Provincial:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo 	<p>Artículo 104.- Funciones Corresponde al Consejo de Coordinación Local Distrital:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital

	Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y sus modificatorias)	Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
	Consejo de Coordinación Regional	Consejo de Coordinación Local Provincial	Consejo de Coordinación Local Distrital
	<p>opinión consultiva, concertando entre sí, sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; b) El Plan de Desarrollo Regional Concertado; c) La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado; d) Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional. <p>El Consejo de Coordinación Regional no ejerce funciones ni actos de gobierno.</p> <p>La ausencia de acuerdos por consenso no impide al Consejo Regional decidir sobre lo pertinente</p>	<p>Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional. 3. Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales. 4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. 5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial. <p>El Consejo de Coordinación local Provincial no ejerce funciones ni actos de gobierno.</p>	<p>Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales. 3. Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos. 4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. 5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Distrital. <p>El Consejo de Coordinación Local Distrital no ejerce funciones ni actos de gobierno.</p>
Función de autoridades políticas electas	<p>Artículo 9.- Competencias constitucionales Los gobiernos regionales son competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil. <p>Artículo 15.- Atribuciones del Consejo Regional Son atribuciones del Consejo Regional:</p> <ol style="list-style-type: none"> b. Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, 	<p>Artículo 9.- Atribuciones del Consejo Municipal Corresponde al concejo municipal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo. <p>Artículo 20.- Atribuciones del Alcalde Provincial Son atribuciones del alcalde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal. 9. Someter a aprobación del concejo municipal, bajo responsabilidad y dentro de los plazos y modalidades establecidos en la Ley Anual de Presupuesto de la 	<p>Artículo 9.- Atribuciones del Consejo Municipal Corresponde al concejo municipal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo. <p>Artículo 20.- Atribuciones del Alcalde Distrital Son atribuciones del alcalde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal. 9. Someter a aprobación del concejo municipal, bajo responsabilidad y dentro de los plazos y modalidades establecidos en la Ley Anual de Presupuesto de la

	Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y sus modificatorias)	Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
	Consejo de Coordinación Regional	Consejo de Coordinación Local Provincial	Consejo de Coordinación Local Distrital
	<p>concertadas con el Consejo de Coordinación Regional.</p> <p>c. Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y a las leyes anuales del Presupuesto General de la República y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.</p> <p>Artículo 21.- Atribuciones El Presidente Regional tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>e. Dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno Regional y velar por su cumplimiento.</p> <p>l. Convocar y presidir las sesiones del Consejo Regional y del Consejo de Coordinación Regional.</p> <p>p. Presentar al Consejo Regional: 1) El Plan de Desarrollo Regional Concertado. 2) El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual.</p> <p>LIMA METROPOLITANA Artículo 66.- Estructura Orgánica Básica del Régimen Especial de Lima Metropolitana Para el ejercicio de sus competencias y funciones regionales la estructura orgánica básica de la Municipalidad Metropolitana de Lima es la siguiente:</p> <p>c) La Asamblea Metropolitana de Lima, a la que corresponden las competencias y funciones del Consejo de Coordinación Regional, como órgano consultivo y de coordinación de la Municipalidad</p>	<p>República, el Presupuesto Municipal Participativo, debidamente equilibrado y financiado.</p> <p>34. Proponer al concejo municipal espacios de concertación y participación vecinal.</p>	<p>República, el Presupuesto Municipal Participativo, debidamente equilibrado y financiado.</p> <p>34. Proponer al concejo municipal espacios de concertación y participación vecinal.</p>

	Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y sus modificatorias)	Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
	Consejo de Coordinación Regional	Consejo de Coordinación Local Provincial	Consejo de Coordinación Local Distrital
	<p>Metropolitana de Lima, y las que norme la Ley Orgánica de Municipalidades para su campo específico. Su composición es la que define la Ley Orgánica de Municipalidades. La ausencia de acuerdos por consenso en este órgano, no impide al Concejo Metropolitano de Lima decidir sobre lo pertinente.</p> <p>Artículo 67.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima.</p> <p>a) Aprobar el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana, previamente concertado en la Asamblea Metropolitana de Lima.</p> <p>b) Aprobar el Presupuesto Regional Participativo de Lima Metropolitana, previa opinión concertada en la Asamblea Metropolitana de Lima.”</p>		
Articulación de los planes territoriales	<p>Artículo 32.- Gestión regional</p> <p>La gestión de Gobierno Regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. Los gobiernos regionales promueven y apoyan las iniciativas de conectividad e intercambio de información y experiencias de gobierno valiosas para la gestión, entre</p>	<p>Artículo 97.- Plan de Desarrollo Municipal Distritales Concertados</p> <p>Basándose en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos Participativos, el Consejo de Coordinación Local Provincial procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado Sistema Peruano de Información Jurídica y su Presupuesto Participativo, el cual luego de aprobado es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración a todos los</p>	<p>Artículo 97.- Plan de Desarrollo Municipal Distritales Concertados</p> <p>Los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. Son aprobados por los respectivos concejos municipales. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, conforme al artículo 197 de la Constitución.</p>

	Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (y sus modificatorias)	Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
	Consejo de Coordinación Regional	Consejo de Coordinación Local Provincial	Consejo de Coordinación Local Distrital
	los gobiernos regionales y entre éstos y el gobierno nacional y gobiernos locales, haciendo uso de las herramientas tecnológicas disponibles.	<p>planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado.</p> <p>Estos planes deben responder fundamentalmente a los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiaridad, consistencia de las políticas locales, especialización de las funciones, competitividad e integración.</p>	

Fuente: Elaboración CEPLAN / DNPE-OAJ

Anexo 3: Acta de la primera sesión de instalación del CCR en la Región Piura
(2003)

Acta de Sesión de Instalación N° 1

En la sede del Gobierno Regional Piura, siendo las 17:15 horas del día treinta de junio del año dos mil tres, en cumplimiento a los Artículos 11°, 11° A y 11° B de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, su modificatoria Ley N° 27902 y Ley N° 28013, se reúnen para los siguientes miembros del Consejo de Coordinación Regional del Gobierno Regional Piura:

- Dr. César Tuells Lara, Presidente Regional
- Sr. Eduardo Cáceres Chacano, Alcalde Provincial de Piura
- Sr. Isaias Viquez Morán, Alcalde Provincial de Sechura
- Sr. Prokeda Ilacshuanga Huamán, Alcalde Provincial de Ayacucho
- Sr. Justo Eche Morales, Alcalde Provincial de Sechura
- Sr. José Viterero Infante, Alcalde Provincial de Talara
- Sr. Walter Wong Ayón, Alcalde Provincial de Paita
- Sra. Marie E. Echevarría Jaime, Representante de Sociedad Civil
- Sr. Walter Carido Silva, Representante Sociedad Civil
- Sr. César A. Turme Ruesta, Representante Sociedad Civil
- Sr. José A. Vazquez Chese, Representante Sociedad Civil

El Sr. Presidente Dr. César Tuells Lara, por la investidura que le confiere la Ley y con el quórum necesario declara abierta la presente sesión.

Se da lectura al Acta de Elección de los Representantes de la Sociedad Civil ante el Consejo de Coordinación Regional.

Se procede al Acto de juramentación de los miembros presentes del CCR

Se procede al Acto de Instalación, por el Sr. Presidente Regional

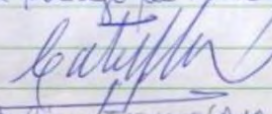
Discurso de la licenciada Marie Elena Echevarría Jaime, representante de la Sociedad Civil, quien agradece la transparencia del proceso

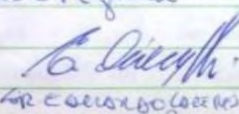
Discurso del Sr. Presidente del Gobierno Regional, Dr. César Tuells.

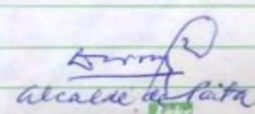
En estos momentos llega para tomar el juramento de Oficio:


- Sra. Elizabeth Pazos Yunque, Representante Sociedad Civil

Acto seguido se procede a la firma de la presente Acta de Instalación del Consejo de Coordinación Regional


Dr. CESAR TUELLES LARA


Sr. E. Cáceres Chacano
ALCALDE DE PIURA


Sr. Isaias Viquez Morán
ALCALDE DE SECHURA



Fuente: Gobierno Regional de Piura.

Anexo 4: Trabajo de campo – Entrevistas

Tabla 3: Relación de informantes

Entidad	Cargo - Incidencia	Entrevistado(a)	Duración de la entrevista
Gobierno Regional de Piura	Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (2004) durante la gestión de Cesar Trelles (2003-2006)	Humberto Correa Canova	1:06:35
	Ex miembro del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR)	Martín Cornejo Cornejo	1:10:40
	Miembro del equipo técnico de la subgerencia de planeamiento, programación e inversiones (2003-2018)	Blanca Pinzón Maldonado	1:11:16
	Gobernador regional 2015-2018	Reynaldo Adolfo Hilbck Guzmán	7:17
	Subgerente regional de Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial y secretario técnico del CCR (2015-2018)	Alain Alvarado Tabacchi	1:41:53
Municipalidad Provincial de Piura	Gerencia de Planificación y Desarrollo	Luis Felipe Alama Alzamora	30:45:00
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)	Director del Área Temática Socioinstitucional	Henry García Sarca	1:15:21
	Especialistas en el área de proyección de investigación y proyección regional (IPR)	Walter Abramonte Benites	23:53
		Mario Rufino Trelles	1 hora
		Francisco Córdova Sánchez	1:03:49
ProGobernabilidad	Especialista en proyectos de participación ciudadana	Luis Alvirena	1:17:36
Colectivo por la Gobernabilidad Regional de Piura	Colectivo por la Gobernabilidad Regional de Piura	Lupo Canterac Troya (Integrante del Colectivo por la Gobernabilidad y del Grupo Impulsor de la	38:06:00

		IV Convención de Sociedad Civil)	
Centro Ideas	<p>Centro IDEAS - Directora del Programa de Piura. Representante electa de las organizaciones de la sociedad civil ante el CCR (2013-2014). Coordinadora Regional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Integrante del Colectivo por la Gobernabilidad y del Grupo Impulsor de la IV Convención de Sociedad Civil. Actual subgerente de desarrollo social</p>	Cecilia Bustamante García	24:46:00
	Coordinadora Ideas	Milagros Rosa Mendoza Urbina	57:09:00
Miembros del Consejo de Coordinación Regional de Piura	Representante electo de las organizaciones de sociedad civil ante el CCR (2013-2014)	Segundo Reusche Castillo	23:13
	<p>Coordinadora del Comité de la Asamblea de Delegados y Delegadas de la Sociedad civil (2013) y especialista en políticas de género de Radio Cutivalú. Agente participante del presupuesto participativo regional (2014). Presidenta de la mesa regional por la equidad de género (2012). Miembro representante ante el CCR Periodo 2015-2016 y 2017-2018.</p>	Carmen Campos Mendoza	1:02:29
	Representante de la Sociedad Civil ante el Consejo de Coordinación Regional - CCR (2013-2014, 2015-	Lourdes Valdiviezo Chiroque	58:20:00

	2016), representante del Colegio de Economistas de Piura y agente participante del presupuesto participativo regional (2014). Asesora del gobierno regional (2017-2018)		
	Exrepresentante del CIPCA- Área de investigación y proyección regional. Agente participante del Presupuesto participativo regional 2014	Julio César Oliden Milla	1:25:16
	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Coordinación Regional Piura. Miembro representante ante el CCR Periodo 2017-2018.	Berenice Adriano Olaya y Víctor Palacios	1:06:11
	Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Piura. Miembro representante ante el CCR Periodo 2017-2018.	Francisco Albán Moscol	1:19:11
Especialistas en participación ciudadana, descentralización	Ex directora de CIPCA y especialista en participación ciudadana	Marisa Remy	2 horas
	Especialista en descentralización - USAID	Elena Alvites	40 minutos
	Especialista en participación y descentralización - DESCO	Carlos Monge	1 hora y media
	Especialista en participación ciudadana	Alejandro Diez Hurtado	1 hora
	Especialista en descentralización - Universidad Nacional de Piura	José Ordinola	39:42:00

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 8: Protocolo de consentimiento informado

Anexo 1

Protocolo de consentimiento informado para participantes

El propósito de este protocolo es brindar a los y a las participantes en esta investigación, una explicación clara de la naturaleza de la misma, así como del rol que tienen en ella. La presente entrevista es conducida por Almendra Rodríguez Rivera, estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El estudio se encuentra en el marco del desarrollo de la tesis de licenciatura, a cargo del profesor Jorge Aragón Trelles, cuyo correo electrónico es: jaragon@pucp.pe

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá participar de una entrevista, lo que le tomará alrededor de 60 minutos. La conversación será grabada, así se podrá transcribir las ideas que usted haya expresado. Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no se podrá utilizar para ningún otro propósito que no esté contemplado en esta investigación. Antes de iniciar la entrevista, cada participante será notificado del código con el que será identificado para mantener en secreto su identidad. El almacenamiento de datos se codificará en un archivo digital con clave de acceso. En un archivo diferente, con una clave distinta, se guardará el nombre y código del entrevistado. Ambos archivos serán almacenados por un periodo de 1 mes como evidencia de campo.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del proyecto, usted es libre de formular las preguntas que considere. Puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede ponerlo en conocimiento de la persona a cargo de la investigación y abstenerse de responder. Muchas gracias por su participación.

Yo, _____ doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria. He recibido información en forma verbal sobre el estudio. Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que mis datos personales, puedan ser usados según lo descrito en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí. Entiendo que recibiré una copia de este formulario de consentimiento e información del estudio y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo comunicarme con Almendra Rodríguez Rivera, al correo electrónico almendra.rodriguez@pucp.pe.

Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha
Almendra Rodríguez Rivera		
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5: Trabajo de campo - Observación participante en una de las sesiones del CCR: Sesión Ordinaria N.02-2018-CCR

Gráfico 9: Convocatoria al CCR sobre Resultados del Proceso de Presupuesto Participativo Regional 2019



GOBIERNO REGIONAL PIURA

CONSEJO DE COORDINACION REGIONAL -CCR

CONVOCATORIA

SESIÓN ORDINARIA N° 02-2018-CCR

Jueves 19 Abril, 3:00 pm

El Gobernador Regional del Gobierno Regional Piura, en calidad de Presidente del Consejo de Coordinación Regional-CCR y, en cumplimiento a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias Ley N° 27902 y Ley N° 28013, así como a los Artículos 55°, 56° y 57° del Reglamento Interno de funcionamiento del CCR; **CONVOCA**, a los Miembros del CCR:

Sr. Oscar Raúl Miranda Martino	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Piura
Sr. Humberto Marchena Villegas	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Ayabaca
Sr. Marco Napoleón Velasco García	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huancabamba
Sr. Armando Arévalo Zeta	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Sechura
Sra. Rosa Elvira Vegas Castillo	Alcaldesa de la Municipalidad Provincial de Talara
Sr. José Ramón Montenegro Castillo	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Morropón
Sr. Luis Reymundo Dioses Guzmán	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Paita
Sr. Guillermo Carlos Távara Polo	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Sullana
Sr. Oliberto Feria Jiménez	Representante de la Sociedad Civil
Sr. Francisco Javier Albán Moscol	Representante de la Sociedad Civil
Sr. Elsa Violeta Seminario De Seminario	Representante de la Sociedad Civil
Sr. Berenice Adriano Olaya	Representante de la Sociedad Civil
Sr. Luis Enrique Flores Jiménez	Representante de la Sociedad Civil

La Sesión Ordinaria N° 02-2018, para tratar la siguiente agenda:

1. Informe: Resultados del Proceso del Presupuesto Participativo Regional 2019

Asimismo, se informa que la presente Sesión, fue convocada inicialmente para el día martes 17 de Abril 2018. Sin embargo, por razones de fuerza mayor se ha reprogramado para el día **jueves 19 de Abril 2018, a horas: 3:00 pm.** en la Sala de Reuniones del Gobierno Regional Piura, sito en Av. San Ramón S/N-Urb. San Eduardo-Piura. Sírvese confirmar asistencia al teléfono 284600 anexo 4110.

Se invoca, puntual asistencia.

Atentamente,

ING. REYNALDO HILBCK GUZMÁN
GOBERNADOR REGIONAL
CONSEJO DE COORDINACION REGIONAL
GOBIERNO REGIONAL PIURA

Piura, abril de 2018

Fuente: Gobierno Regional de Piura.

Gráfico 10: Programa de la sesión del CCR sobre Resultados del Proceso de Presupuesto Participativo Regional 2019



CONSEJO DE COORDINACION REGIONAL -CCR

SESION ORDINARIA N°02-2018

PROGRAMA

DIA : Jueves 19 Abril 2018
 Lugar : Sala VIP Gobernación Regional
 Hora : 3:00 pm-.

Bloque	Hora	Actividad / Tema	Responsable
Apertura	03:00	Verificación de Quórum reglamentario	Helen Luna Córdova Gerente Regional GR Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial Secretaría Técnica CCR
	03:40	Palabras de Bienvenida y Apertura de la Sesión Extraordinaria	Reynaldo Hilbck Guzmán Gobernador Regional - Presidente CCR
	03:50	Temas de Agenda	Helen Luna Córdova Gerente Regional GR Planeamiento Presupuesto A.T. Secretaría Técnica CCR
Agenda	04:30	Resultados del Proceso Presupuesto Participativo Regional 2019	Blanca Pinzón Maldonado Equipo Técnico Sub Gerencia Regional de Planeamiento Programación e Inversión - SGRPPI
	05:00	Debate y Consultas	Miembros del CCR
Clausura	05:20	Cierre de Sesión y Suscripción de Acta	Reynaldo Hilbck Guzmán Gobernador Regional Presidente CCR.

Fuente: Gobierno Regional de Piura.

Gráfico 11: Observación participante de la sesión del CCR



Fuente: Gobierno Regional de Piura.



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

